

**AUTONOMIE,
TOEZICHT
EN INTERVENTIE
IN DE CARIBISCHE
LANDEN VAN HET
KONINKRIJK DER
NEDERLANDEN**

G.A.H. Bakhuis

Autonomie, toezicht en interventie in de Caribische landen van het Koninkrijk der
Nederlanden

Autonomy, Supervision and Intervention in the Caribbean Countries of the Kingdom of
the Netherlands

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam
op gezag van de
rector magnificus

Prof. dr. R.C.M.E. Engels

en volgens besluit van het College voor Promoties

De openbare verdediging zal plaatsvinden op

Vrijdag 6 maart 2020 om 13.30 uur

Gregory Aubrich Haëzer Bakhuis
geboren te Apeldoorn

Erasmus University Rotterdam



Promotiecommissie:

Promotor: Prof. mr. L.J.J. Rogier

Overige leden: Prof. mr. H.G. Hoogers
Prof. mr. A.B. van Rijn
Mw. mr. dr. J.C. de Wit

© 2019 G.A.H. Bakhuis

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaargemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

ISBN 978-90-830376-8-4

Woord vooraf

Ik durf te wedden dat niemand op 10 oktober 2010 (10-10-'10) een idee had hoe de verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden als gevolg van het toezicht onder spanning zouden komen te staan. Op enkele incidenten na heeft het toezicht op koninkrijksniveau tot voor 10-10-'10 een relatief slapend bestaan geleid. Ik heb in ieder geval niet het spektakel kunnen voorzien zoals we dat vanaf 10-10-'10 hebben mogen aanschouwen. In 2011 begon het voorzichtig met de benoeming en het onderzoek van de Commissie Rosenmöller. In juli 2012 werd het koninkrijksrecht spannender door de eerste aanwijzing aan het bestuur van Curaçao op grond van de Rijkswet financieel toezicht. Daarna volgde rumoer rondom de benoeming van een interim-kabinet in Curaçao dat het demissionaire kabinet Schotte moest vervangen. Vervolgens kwamen vanuit Den Haag aanwijzingen aan de gouverneurs van Sint Maarten en Aruba en weigeringen van de Gouverneur van Curaçao om landsverordeningen te bekrachtigen. Als klap op de vuurpijl: een Algemene Maatregel van Rijksbestuur (AMvRB) op grond van artikel 51 van het Statuut aan Curaçao omdat het kabinet Pisas in het voorjaar van 2017 dreigde de verkiezingen te saboteren. Halverwege 2019 en het afsluiten van de tekst van dit proefschrift, waarover later meer, blijft het onrustig tussen enerzijds de Caribische landen van het Koninkrijk en anderzijds Nederland en de bestuurslaag van het Koninkrijk.

De hierboven genoemde voorbeelden hebben de onderlinge verhoudingen tussen de landen in het Koninkrijk in een sneltreinvaart op scherp gezet. Dat heeft weer gezorgd voor een omvangrijke uitbreiding van mijn onderzoeksterrein. Bij aanvang van mijn onderzoek dacht en schreef ik nog over hypothetische gevallen van interventie door de koninkrijksregering. Uiteindelijk heb ik voldoende concrete praktijkvoorbeelden mogen uitwerken. Het traject dat uiteindelijk tot dit proefschrift heeft geleid, is mede daarom een bijzondere ontdekkingsreis geweest. De letterlijk trans-Atlantische reis in het koninkrijksrecht heeft mij meer bagage gegeven dan op een reguliere vlucht over de Atlantische Oceaan wordt toegestaan.

Op de eerste plaats dank ik mijn promotor, Lodewijk Rogier, voor zijn geduldige begeleiding. Zonder zijn kritische blik en het vermogen om zijn verzuchtingen over alles wat mij van het schrijven heeft afgehouden te verbergen, was het niet gelukt om tot een afronding van dit proefschrift te komen. Lodewijk heeft enorm zijn best gedaan mij aan het schrijven te houden, vooral ook omdat hij vrij snel doorhad dat ik vatbaar ben voor allerlei (professionele en persoonlijke) afleidingen, of beter gezegd: verleidingen. Lodewijk heeft mij altijd op z'n Rotterdams achter mijn broek aan gezeten. Eerst als leidinggevende in Rotterdam en later in een wat meer (ogenschijnlijk) ontspannen setting in Curaçao. Zijn boodschap was steevast: "schrijf nou potverdikke door". Ik moet toegeven dat deze motiverende woorden ook dringend klinken wanneer je met je voeten in het zand zit en het geluid van de Caribische zee op de achtergrond hoort. De *setting* van ons contact veranderde dus in de loop van 2015, maar de inhoudelijke en procedurele begeleiding is onveranderd gebleven. Lodewijk is behalve mijn promotor, een coach en een bron van inspiratie geweest.

Tijdens deze ontdekkingsreis met talloze omzwervingen heb ik veel hulp gehad waar ik zeer dankbaar voor ben. In de eerste plaats het bestuur van de Erasmus School of Law, in het bijzonder de decaan, Suzan Stoter en de onderzoeksdecaan Fabian Amtenbrink voor het vertrouwen. De toenmalige collega's van de sectie staats- en bestuursrecht dank ik voor de steun en prettige samenwerking gedurende de tijd waarin ik onderdeel uitmaakte van dit bijzonder collectief. Ook de leden van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de University of Curacao (UoC) ben ik

dankbaar voor de gastvrijheid tijdens mijn onderzoeksreis in 2013-2014. Deze onderzoeksreis was mede mogelijk gemaakt door het Erasmus Trustfonds, waarvoor ik zeer erkentelijk ben. Tijdens deze onderzoeksreis heb ik een hele lijst aan bewindslieden, politici en professionals mogen spreken. Mijn dank gaat uit naar iedereen die ik heb mogen spreken en het Kabinet van de Gevolmachtigde Minister van Curaçao voor het doorknippen van de 'red tape'. Ook het secretariaat van het College financieel toezicht ben ik dankbaar voor het mogen kijken in de keuken. Voorts ben ik de leden van de leescommissie, mr. dr. Joke de Wit, prof. mr. Arjen van Rijn en prof. mr. Gerhard Hoogers zeer erkentelijk voor hun suggesties.

Het bereiken van de voorlopige eindbestemming in deze ontdekkingsreis heb ik voornamelijk te danken aan de *partnership* van VanEps Kunneman VanDoorne (EKVD). Het is vooral dankzij de ruimte en de ondersteuning die mij door EKVD is gegeven, gelukt om de laatste zware stappen te kunnen zetten. Frank Kunneman, mijn dank voor jouw steun, motivatie en het mij op sommige momenten 'uit de wind houden' is niet in woorden te vervatten. Speciale woorden van dank gaan ook uit naar alle (ex)collega's bij EKVD die mij hebben geholpen, gemotiveerd en gesteund. Dit geldt in het bijzonder voor Jennesse, Fabienne, Stèphanie, Marleen, Tessa, Tjarda, Rogier, Michiel en Mirjam.

Mijn promotietraject is naast een academische en professionele ontdekkingsreis, ook een persoonlijk avontuur geweest. Ik heb bijzondere mensen mogen ontmoeten die op verschillende wijzen hebben bijgedragen aan mijn ontwikkeling en dus de totstandkoming van dit proefschrift. In het bijzonder noem ik Marion Bense, Irene Broekhuijse, Flora Goudappel, Jaimeh Saleh, Jose Jardim, Theo Caris, André Bosman, Etienne Ys, Alex Rosaria, Nathalie Samson-Coffie, Nasha Desbarida, Giselle MacWilliam, Joop Drop, Jeffrey Sybesma, Natalie Tackling en Anneke Polak.

Het is niet bepaald gemakkelijk geweest om tot dit eindproduct te komen. Ik heb onvoorwaardelijke steun en liefde mogen ontvangen van mijn familie (in het bijzonder mijn lieve moeder en zus) en de mensen die ik als familie beschouw. In dit verband noem ik Danique, Anne-Marie en Igor Meijer, Lionel Anthony, Tiff & Vin, Sven Damman en Roderik en Inge van Hees-Wolswijk. Ik kan helaas niet iedereen bij naam noemen, maar mijn dank is groot.

De tekst van dit proefschrift is afgesloten op 1 augustus 2019. De laatste ontwikkelingen in Curaçao en Aruba, waaronder de perikelen rondom de financiering van HNO in Curaçao en de discussie over de Landsverordening Aruba financieel toezicht, zijn niet besproken.

Curaçao, augustus 2019

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen.....	13
1. Inleiding.....	17
1.1. Probleemstelling: Meer waarborgen, minder autonomie?	18
1.2. Onderzoeksvraag en deelvragen.....	20
1.3. Opbouw van het onderzoek	21
Deel I Autonomie in het Koninkrijk.....	27
2. De geschiedenis van de autonomie in het Koninkrijk.....	27
3. Van kolonie naar gebiedsdeel.....	27
3.1. De grondwetswijziging van 1922	29
3.2. De Staatsregeling van 1936.....	32
3.2.1. De Commissie Staal.....	32
3.2.2. De behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer	34
3.2.3. Hoofdpijnen van de Curaçaose Staatsregeling van 1936	36
4. Naar een nieuwe structuur in het Koninkrijk: de Tweede Wereldoorlog als aanleiding tot herbezinning.....	39
4.1. Geen daden, maar woorden: de radioredes van H.M. Koningin Wilhelmina tijdens WO II	39
5. Naoorlogse dekolonisatie: Naar een nieuw Koninkrijk der Nederlanden.....	43
5.1. Curaçao: van economische groei naar de wens tot meer autonomie	43
5.1.1. Autonomie volgens de Commissie De la Try Ellis	44
5.2. De aanloop naar de rijksconferentie van 1948	45
5.3. De Staten van Curaçao.....	46
5.3.1. Autonomie in sneltreinvaart: "Doktoor" M.F. da Costa Gomez.....	47
5.4. De Autonomie-Commissie van de Staten van Curaçao	48
5.5. De rondetafelconferentie van 1948	52
5.5.1. De resoluties van de Conferentie Nederland-Suriname-Curaçao.....	52
5.5.2. Een geslaagde conferentie?	53
5.6. De grondwetsherziening van 1948.....	54
5.7. De Interimregeling van 1950 en 1951.....	55
5.8. De Grondwetsherziening van 1952	56
5.9. De nieuwe rechtsorde: Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.....	57
5.9.1. Het vervolg van de Conferentie: overeenstemming over het ontwerp-Statuut.....	60
6. Het zelfbeschikkingsrecht.....	63
6.1. Het zelfbeschikkingsrecht van de trans-Atlantische delen van het Koninkrijk der Nederlanden	65

7. Arubaanse autonomie.....	67
7.1. Arubaanse autonomie in het post-Statuut tijdperk.....	68
7.2. Een status aparte voor Aruba.....	69
7.3. De Commissie Biesheuvel	70
7.3.1. De Antilliaanse crisis.....	70
7.3.2. De opdracht van de Commissie Biesheuvel naar aanleiding van de Antilliaanse crisis	70
7.3.3. De invoering van de status aparte volgens de Commissie Biesheuvel	71
7.4. Permanente aparte status voor Aruba.....	72
8. De ontmanteling van de Nederlandse Antillen.....	73
8.1. Curaçao en Sint Maarten: van eilandgebied naar land.....	73
8.2. De regeling van autonome bevoegdheden bij Rijkswet.....	74
9. Conclusie deel I Autonomie	75
9.1. Kiesrecht	75
9.2. Verordenende bevoegdheid van de Staten voor inwendige aangelegenheden.....	75
9.3. Financiële autonomie.....	75
9.4. De 'wil van het volk'	76
9.4.1. Bevoegdheidsafbakening inwendige- en gezamenlijke aangelegenheden	76
9.5. Arubaanse autonomie.....	77
9.6. Tot slot	77
Deel II Bestuurlijk toezicht in koninkrijksverband: Toezicht in het Statuut	79
10. Inleiding.....	79
10.1. Autonomie, bestuurlijk toezicht in koninkrijksverband en constitutionalisme.....	79
10.1.1. Constitutionalisme	80
10.1.2. De elementen van het constitutionalisme	81
10.1.3. Constitutionalisme en rechtsstaat.....	83
10.1.4. Bestuurlijk toezicht en constitutionalisme	84
10.1.5. De grenzen van het Koninkrijk: constitutionalisme als beoordelingskader voor het bestuurlijk toezicht in koninkrijksverband	84
10.1.6. Het legaliteitsbeginsel als toetssteen voor het toezicht in koninkrijksverband	85
10.1.7. Machtenscheiding en het toezicht in koninkrijksverband: machtsevenwicht.....	86

10.1.8.	Tussenconclusie constitutionalisme	87
10.2.	Vervolg van Deel II	88
11.	Bestuurlijk toezicht en interventie	91
11.1.	Bestuurlijk toezicht: begripsafbakening en grondslagen	91
11.1.1.	Bestuurlijk toezicht en de decentralisatiegedachte in Nederland	92
11.2.	Verschijningsvormen van bestuurlijk toezicht en categorieën van interventie-instrumenten	94
11.3.	Nederlands bestuurlijk toezicht	96
11.3.1.	Schorsing en vernietiging	97
11.3.2.	Goedkeuring van besluiten	99
11.3.3.	Taakverwaarlozing: twee vormen	100
11.3.4.	Artikel 132 lid 5 Gw in de praktijk na 10-10- '10: ingrijpen in het bestuur van het openbaar lichaam Sint Eustatius	106
11.3.5.	De voorlopers van de taakverwaarlozingsregeling: De vorderingsbevoegdheid tot handhaving en het geven van aanwijzingen	111
11.3.6.	Inlichtingenplichten	114
11.4.	Een stelselwijziging in het Nederlandse bestuurlijk toezicht: van specifiek naar generiek bestuurlijk toezicht	115
11.5.	Tussenconclusie: toezicht in Nederland als model voor het toezicht op de Caribische landen	115
12.	Toezicht in koninkrijksverband: de waarborgfunctie van het Koninkrijk	117
12.1.	De waarborgfunctie van het Koninkrijk	117
12.1.1.	De reikwijdte van de waarborgfunctie	118
12.2.	De deugdelijkheid van het bestuur	119
12.2.1.	Historische en grammaticale betekenis	120
12.2.2.	Deugdelijk bestuur: Instructienorm en waarborgnorm	121
12.2.3.	Deugdelijk bestuur in Nederland	122
12.2.4.	Behoorlijk bestuur	125
12.2.5.	Deugdelijk bestuur: een negatieve benadering	125
12.2.6.	Deugdelijk bestuur in internationale context	126
12.3.	Deugdelijk bestuur in de Caribische landen van het Koninkrijk	126
12.3.1.	Tussenconclusie: Wat is 'deugdelijk bestuur' in de context van het bestuur van de Caribische landen van het Koninkrijk?	128
13.	Bestuurlijk toezicht in koninkrijksverband: de instrumenten in het Statuut	133
13.1.	Artikel 50 Statuut: spontane vernietiging	133

13.1.1.	Welk orgaan is bevoegd te vernietigen?	133
13.1.2.	Welke maatregelen kunnen worden geschorst en vernietigd?	139
13.1.3.	Het toetsingskader voor schorsing en vernietiging	140
13.1.4.	De rechtsgevolgen van de vernietiging	141
13.2.	Artikel 51 Statuut: Taakverwaarlozing	141
13.2.1.	Welk orgaan is bevoegd tot de interventie?	142
13.2.2.	Het object van de interventie	143
13.2.3.	Het toetsingskader	143
13.2.4.	De rechtsgevolgen van de interventie	144
13.3.	Taakverwaarlozing in de praktijk: de eilandgebieden van de voormalige Nederlandse Antillen	146
13.3.1.	De bestuurscrisis in het eilandgebied Curaçao (1960)	147
13.3.2.	Sint Maarten onder curatele	149
13.4.	Overige toezichtsbevoegdheden	155
13.4.1.	Goedkeuring van wijzigingen in de staatsinrichting van de Caribische landen	155
13.4.2.	Indeplaatsstelling bij de implementatie en de uitvoering van verdragen	156
14.	Aanwijzingen aan de Gouverneur en andere interventies van het Koninkrijk in het bestuur van de Caribische landen na 10-10- '10	157
14.1.	Inleiding	157
14.2.	De verantwoording aan de regering van het Koninkrijk en de aanwijzing aan de Gouverneur	157
14.3.	De aanwijzing aan de Gouverneur van Sint Maarten in 2013	158
14.4.	De aanwijzing aan de Gouverneur van Aruba in 2014	161
14.5.	Een tweede aanwijzing aan Sint Maarten in 2014	167
14.6.	De derde aanwijzing aan Sint Maarten: het ontslag van een minister-president	170
14.7.	De Raad van State over de aanwijzingenpraktijk	173
14.8.	Aanhouden ondertekening landsbesluit tot uitstel van de verkiezingen	174
14.9.	De AMvRB voor Curaçao	176
14.10.	Het niet ondertekenen van de Curaçaose '80-20'-regeling door de Gouverneur	177
14.11.	Geschillenregeling voor het Koninkrijk	179
14.12.	Conclusie toezicht op grond van het Statuut	186
Deel III	Consensus-toezicht	191
15.	Inleiding	191
16.	Consensusrijkswetgeving: algemeen karakter	193
16.1.	Inleiding	193

16.1.1.	Obligatoire rijks wetten en consensusrijks wetten	193
16.2.	Het consensusvereiste.....	194
16.3.	Het wegvallen van de consensus na de inwerkingtreding van de rijks wet.....	195
16.4.	Tussenconclusie: vormen de consensusrijks wetten van 10-10- '10 een inperking van de autonomie?	196
17.	Rijks wet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.....	199
17.1.	Totstandkoming.....	199
17.2.	Het College financieel toezicht	200
17.3.	De verplichtingen van het bestuur van Curaçao en Sint Maarten	202
17.4.	Artikel 15 van de Rijks wet financieel toezicht: een sluitende meerjarige begroting en de rentelastnorm.....	204
17.5.	De aanwijzing tot aanpassing van de begroting	205
17.6.	De aanwijzing tot aanpassing van de begroting van het land Curaçao van 2012.....	206
17.7.	De tweede aanwijzing aan Curaçao.....	211
17.8.	Evaluatie en beëindiging van het financieel toezicht: de verre horizonbepaling en het financieel beheer	214
17.8.1.	Beoordelingscriteria evaluatiecommissie 2015	215
17.8.2.	Oordeel evaluatiecommissie.....	215
17.8.3	Reflecties op de evaluaties van het financieel toezicht in 2015 en 2018.....	222
18.	De Rijks wet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten en de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht: de Rijks wet financieel toezicht en Laft: Cft vs. Caft.....	225
18.1.	Inleiding.....	225
18.2.	Rijks wet versus landsverordening.....	225
18.3.	Samenstelling college.....	225
18.4.	Verschillende normen voor de begroting en geen rentelastnorm	226
18.5.	Rijks wet financieel toezicht: Voordelig lenen van de Nederlandse staatskas.....	226
18.6.	Aanwijzingen van de koninkrijksregering	227
18.7.	Beëindiging van het toezicht.....	227
18.8.	Conclusie financieel toezicht.....	227
19.	Consensus-toezicht: overige toezichtsinstrumenten in de 10-10-'10 rijks wetten.....	231
19.1.	Inleiding.....	231
19.2.	Rijks wet politie.....	231
19.2.1	Voorziening bij AMvRB	231
19.3.	De Rijks wet Raad voor de Rechtshandhaving	232
19.3.1.	De bevoegdheden van de Raad	232
19.4.	Inlichten van de Staten(-Generaal) en de Rijksministerraad	233

19.5. Conclusie toezicht in overige consensusrijkswetten	233
DEEL IV Slot.....	235
20. Reflecties en slotbeschouwingen: autonomie vanuit Caribisch perspectief versus toezicht met een Europees-Nederlandse oorsprong.....	235
20.1. Inleiding.....	235
20.2. Uitgangspunten van autonomie in het Koninkrijk.....	236
20.3. Wat houdt de waarborgfunctie van het Koninkrijk in?	238
20.4. Wat is deugdelijkheid van het bestuur?	239
20.5. Hoe is het toezicht op de Caribische landen ingericht?	240
20.6. Hoe is het hoogste Koninkrijksorgaan omgegaan met de in het Statuut en de consensusrijkswetten gegeven toezichtsbevoegdheden?	246
20.7. Slotconclusie: wordt de autonomie van de landen onaanvaardbaar begrensd door de wijze waarop het Koninkrijk invulling heeft gegeven aan de toezichtsbevoegdheden?	247
Aangehaalde literatuur	253
Summary	257
Samenvatting.....	269
Curriculum Vitae	271

Lijst van afkortingen

ABRvS:	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMVB:	Algemene maatregel van bestuur
AMvRB:	Algemene maatregel van rijksbestuur
Belastingregeling voor het Koninkrijk:	Rijkswet van 28 oktober 1964, houdende Belasting regeling voor het Koninkrijk
BW:	Burgerlijk Wetboek
EK:	Eerste Kamer der Staten-Generaal
EHRM:	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ESH:	Europees Sociaal Handvest
EVRM:	Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden.
Gst.:	De Gemeentestem
GS:	Gedeputeerde staten
Gw:	Grondwet
IVBPR:	Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
IVESCR:	Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten
JB:	Jurisprudentie Bestuursrecht
KB:	Koninklijk besluit
MEP:	Movimiento Electoral di Pueblo
Minister/ Staatssecretaris/ Ministerie van BZK:	Minister/staatssecretaris/ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
MvT:	Memorie van toelichting
NA:	Nederlandse Antillen

NJ:	Nederlandse Jurisprudentie, uitspraken in burgerlijk of strafzaken
NJB:	Nederlands Jurisprudentieblad
OM:	Openbaar Ministerie
OvJ:	Officier van Justitie
Regl. Gouverneur:	Rijkswet voor de Gouverneur van Aruba/Curaçao/Sint Maarten
Rijksministerraad/RMR:	Raad van ministers van het Koninkrijk.
Rijkswet financieel toezicht:	Rijkswet houdende regels voor het financieel toezicht op de landen Curacao en Sint Maarten
Rijkswet Hof van Justitie:	Regeling van taken en bevoegdheden van het Gemeenschappelijk Hof van justitie van Aruba, Curacao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Rijkswet Kustwacht:	Rijkswet van 25 februari 2008 houdende regeling van de taken en bevoegdheden, alsmede het beheer en beleid van de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba
Rijkswet openbare ministeries:	Rijkswet houdende regeling van de inrichting, de organisatie en het beheer van de openbare ministeries van Curacao, van Sint Maarten en van Bonaire, en Sint Eustatius en Saba en de samenwerking daartussen
Rijkswet politie:	Rijkswet houdende regeling van de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de politie van Curacao, van Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de onderlinge samenwerking tussen de politie van Curacao, van Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Rijkswet Raad voor Rechtshandhaving:	Regelingen van de instellingen, taken en bevoegdheden de van de Raad voor de rechtshandhaving van Curacao, van Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba
RTC:	Rondetafelconferentie
Afdeling advisering RvSK:	Raad van State van het Koninkrijk
Statuut:	Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden
Streg.:	Staatsregeling
TK:	Tweede Kamer der Staten-Generaal
WOB:	Wet openbaarheid van bestuur
WolBES:	Wet openbare lichamen Bonaire, St. Eustatius en Saba
ZBO:	Zelfstandig bestuursorgaan

1. Inleiding

De staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden zijn per 10 oktober 2010 (hierna: 10-10-'10) ingrijpend veranderd. Het land de Nederlandse Antillen is met ingang van 10-10-'10 opgeheven. Curaçao en Sint Maarten hebben de status van zelfstandige landen binnen het Koninkrijk gekregen en Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn als openbare lichamen opgenomen in het Nederlandse staatsbestel. De ontwikkeling van de twee jongste Caribische landen is niet zonder slag of stoot gegaan. Van de nieuwe landen wordt verwacht dat zij binnen de grenzen van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: Statuut) een democratische rechtstaat in stand houden en tegelijkertijd hun overheidsfinanciën op orde hebben. Daarbij wordt het Koninkrijk der Nederlanden voortdurend uitgedaagd om goed bestuur in de Caribische rijkssdelen te waarborgen en tegelijkertijd de onderlinge samenhang te bewaken.¹

De staatkundige herstructurering van 10-10-'10 levert een uitgestrekt onderzoeksterrein op, over een waaier van rechtsgebieden en wetenschappelijke disciplines. In het staats- en bestuursrecht geldt dit vooral voor de spanningsvelden die zich voordoen als gevolg van de gewijzigde constitutionele verhoudingen. Daaruit vloeien onder meer de volgende vragen voort:

- Biedt het in het Statuut opgenomen systeem van *checks and balances* voldoende waarborgen om te voorkomen dat in de nieuwe Caribische landen sprake is van een slechte financiële huishouding of van ondeugdelijk bestuur?
- Kan effectief toezicht worden uitgeoefend op de deugdelijkheid van het bestuur en overheidsfinanciën met de na 10-10-'10 in de rijkswetten opgenomen toezichtsbevoegdheden?

Sinds 10-10-'10 behartigen Curaçao en Sint Maarten hun eigen aangelegenheden zelfstandig. Daarmee zijn zij zelfstandig en hoofdelijk verantwoordelijk geworden voor het voldoen aan de eisen van democratische rechtsstatelijkheid, zoals die zijn neergelegd in het Statuut.² Het waarborgen van de democratische rechtsstatelijkheid is door de Statuutgever aan het Koninkrijk opgedragen.³ Om deze taak effectief te kunnen uitvoeren is aan het Koninkrijk een aantal instrumenten van financieel en bestuurlijk toezicht toegekend. Dit handhavingsinstrumentarium is echter niet voor alle landen in het Koninkrijk hetzelfde: op Curaçao en Sint Maarten wordt uitgebreider (financieel) toezicht gehouden dan op Aruba, en voor Nederland zijn de bevoegdheden ter zake juist zeer beperkt.

De hierboven genoemde ontwikkelingen hebben geleid tot spanningen tussen het Koninkrijk en de Caribische landen over enerzijds de autonomie van de Caribische landen en anderzijds het institutionele kader en de uitvoering van het toezicht op die landen. In dit spanningsveld doet zich een aantal vraagstukken en dilemma's voor. De eerste vraag is waar de grenzen van de

¹ Voor de leesbaarheid wordt voor de 'bestuurslaag' van het Koninkrijk der Nederlanden, het begrip "Koninkrijk" of "koninkrijksregering" gebruikt. Wanneer het staatsrechtelijk organisatieverband wordt bedoeld, wordt het Koninkrijk der Nederlanden zoveel mogelijk voluit geschreven.

² Volgens artikel 41 van het Statuut behartigen de landen de eigen aangelegenheden zelfstandig en artikel 43 lid 1 van het Statuut bepaalt dat elk der landen zorg draagt voor de verwezenlijking van fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur.

³ Zoals neergelegd in artikel 43 lid 2 van het Statuut.

zelfstandigheid van de landen liggen. Een tweede vraag is hoe wordt gewaarborgd dat vooral in de Caribische landen van het Koninkrijk de beginselen van de democratische rechtsstaat worden gehandhaafd. Hierbij gaat het vooral om de wijze waarop het toezicht op de deugdelijkheid van bestuur is vormgegeven en door het Koninkrijk wordt uitgevoerd. In dit proefschrift worden uitsluitend de invalshoeken van deugdelijk bestuur en deugdelijke overheidsfinanciën gebruikt voor de beantwoording van deze vragen. De vervolgvraag die men daarop – of juist daartegenin – kan stellen, is de vraag hoe het gekozen instrumentarium van toezicht en de uitvoering daarvan, zich verhoudt tot de autonomie van de Caribische landen.

Hoewel het Statuut uitgaat van min of meer dezelfde status van de landen (gelijkwaardigheid), zijn er door de verschillende toezichtregimes binnen het Koninkrijk tegenstrijdige opvattingen ontstaan over de reikwijdte van de waarborgfunctie van het Koninkrijk. Dit geldt eveneens voor de aan deze functie gekoppelde uitoefening van bevoegdheden. Een belangrijke factor bij het vraagstuk van effectief toezicht is de verhouding tussen de toezichthouder en het subject van toezicht. De bijzondere verhoudingen binnen het Koninkrijk, die een lange aanloop kennen in een koloniaal verleden, dragen bij aan een grote complexiteit van deze vraagstukken.

1.1. Probleemstelling: Meer waarborgen, minder autonomie?

De rechtsorde van het Statuut heeft als uitgangspunt dat Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten hun eigen belangen zelfstandig behartigen. Daarnaast dienen de landen zich in te zetten voor de behartiging van gemeenschappelijke belangen van het Koninkrijk. Gemeenschappelijke belangen van het Koninkrijk zijn behalve het Nederlanderschap en de troonopvolging, onder andere ook de zorg voor de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de mens, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur. De bevoegdheidsverdeling tussen het Koninkrijk (*koninkrijksaangelegenheden*) en de landen (*zelfstandige* of *autonome aangelegenheden*) vloeit voort uit een limitatieve opsomming van onderwerpen in het Statuut. In het Statuut zijn bevoegdheden toegekend aan het Koninkrijk. Daarbij geldt het uitgangspunt dat de onderwerpen die niet ingevolge het Statuut als koninkrijksaangelegenheden zijn aangewezen, automatisch tot de autonome sfeer van de landen behoren.

De door het Statuut gecreëerde rechtsorde heeft daarmee – staatkundig gezien – kenmerken van een federale structuur. Uitgaande van een federale structuur zouden de landen van het Koninkrijk kunnen worden aangemerkt als de federale staten, waarvoor hun autonomie als uitgangspunt dient te gelden. Deze autonomie is begrensd door de bovenstatelijke belangen, de onderwerpen ten aanzien waarvan het Koninkrijk bevoegd is. Het onderscheid tussen de *koninkrijksaangelegenheden* en de *landsaangelegenheden* is niet altijd even scherp. De landen dienen namelijk ook bij de behartiging van landsaangelegenheden rekening te houden met de gemeenschappelijke belangen van het Koninkrijk en de eisen die het Statuut stelt aan democratische rechtsstatelijkheid. De eisen van de democratische rechtsstaat, waaronder de in artikel 43 van het Statuut opgenomen “zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur” vertegenwoordigen eveneens gemeenschappelijke – en dus landoverstijgende – belangen.

Het bewaken van de grenzen van de autonomie van de landen, vanuit het perspectief van de koninkrijksaangelegenheden in het Statuut en de mogelijke inmenging van het Koninkrijk in het zelfbestuur van de landen gebeurt hoofdzakelijk door het uitoefenen van toezicht.⁴

Aangezien het Statuut uitgaat van de zelfstandigheid en autonomie van de landen, beschikt het Koninkrijk over beperkte toezichtsbevoegdheden die slechts als *ultimum remedium* worden ingezet. De repressieve instrumenten *schorsing en vernietiging* in artikel 50 en *het voorzien in het bestuur van de landen bij taakverwaarlozing* in artikel 51 van het Statuut zien op de naleving van de in het Statuut opgesomde koninkrijksaangelegenheden en de in (consensus)rijkswetgeving geregelde onderwerpen.

Deze generieke instrumenten van toezicht in het Statuut (schorsing en vernietiging van wetgevende en bestuurlijke maatregelen en de taakverwaarlozingsregeling) zijn tot op heden, op een enkele uitzondering na, niet gebruikt.⁵ Daarentegen is gebleken dat zowel Aruba als de Nederlandse Antillen in de loop der jaren ten aanzien van de deugdelijkheid van het bestuur en de overheidsfinanciën de nodige problemen hebben ondervonden.⁶ Dat maakt de opstelling van het Koninkrijk tegenover de Caribische landen enigszins ambivalent. Enerzijds heeft het Koninkrijk de repressieve instrumenten van artikel 50 en 51 van het Statuut tot nu toe niet hoeven (lees: willen) aanwenden. Anderzijds heeft het Koninkrijk in de afgelopen tien jaar meer waarborgen geëist van de landen en lijkt vooral in bestuurlijk Den Haag meer verantwoordelijkheid van de Caribische landen te worden verwacht voor houdbare overheidsfinanciën en goed (en integer) bestuur. Bij de bespreking van de interventiemogelijkheden van het Koninkrijk is van belang te beoordelen of en in hoeverre het Koninkrijk, door gebruik te maken van de generieke instrumenten, kan bewerkstelligen dat de per 10-10-'10 in werking getreden afspraken over met name houdbare overheidsfinanciën en goed bestuur worden nagekomen.

Uitbreiding interventiemogelijkheden via consensusrijkswetgeving

Nederland, Curaçao en Sint Maarten hebben in 2006 afspraken gemaakt over de invulling van de staatkundige toekomst van de nieuwe Caribische landen. Die afspraken hebben voornamelijk betrekking op de gemeenschappelijke uitvoering van bepaalde autonome overheidstaken.⁷ In het Slotakkoord is overeengekomen dat de gemaakte afspraken hun beslag zouden krijgen in de vorm van consensusrijkswetten.⁸ De onderwerpen die in de consensusrijkswetten zijn geregeld hebben daarmee een 'upgrade' van landsaangelegenheden naar koninkrijksaangelegenheden verkregen. De consensusrijkswetten waarin deze onderwerpen zijn geregeld zijn: de consensusrijkswetten Gemeenschappelijk Hof van Justitie, Raad voor de Rechtshandhaving, Openbaar Ministerie, Politie en Financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.⁹ Hiermee is bewerkstelligd dat de koninkrijksregering kan worden betrokken bij het vaststellen van regelgeving over bepaalde onderwerpen die in het Statuut niet expliciet als koninkrijksaangelegenheden zijn aangemerkt,

⁴ Onder toezicht wordt hier verstaan: bestuurlijk en financieel toezicht.

⁵ AMvRB ex artikel 51 lid 1 van het Statuut van 3 april 2017, *Stb.* 2017, 138.

⁶ *Kamerstukken II* 2008/09 32 026, nr. 3, p. 2.

⁷ Het akkoord gaan met de consensusrijkswetgeving is in feite als voorwaarde gesteld voor de toekenning van de nieuwe status, zie ook het Slotakkoord van 2006.

⁸ In de zin van artikel 38 lid 2 van het Statuut. De term '*consensusrijkswet*' wordt in het Statuut niet genoemd, ook inhoudelijk is de figuur niet onomstreden.

⁹ *Stb.* 2010, 334-338.

zoals de inrichting van de gehele rechtshandavingsketen. Voorts heeft het Koninkrijk met de vastlegging van de onderwerpen in rijkswetten aanvullende toezichtsbevoegdheden verkregen.

Het toezichtsinstrumentarium opgenomen in het Statuut is met de komst van de nieuwe consensusrijkswetten aangevuld. De consensusrijkswetten bevatten echter niet alleen aanvullende instrumenten van bestuurlijk en financieel toezicht. Ook kan de koninkrijksregering, vanwege de *upgrade* van landsaangelegenheden naar koninkrijksaangelegenheden, de instrumenten van artikel 50 en 51 van het Statuut gebruiken bij onderwerpen die voorheen geen koninkrijksaangelegenheden waren.

In dit onderzoek wordt beschreven hoe de instrumenten van bestuurlijk en financieel toezicht op de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten zijn vormgegeven. Behalve de vraag naar de noodzaak en de effectiviteit van de generieke instrumenten in het Statuut, doet zich de vraag voor in hoeverre de uitbreiding van de interventiemogelijkheden via consensusrijkswetten, inbreuk maakt op de in het Statuut neergelegde waarde van autonomie.

Verdergaande begrenzing van de autonomie?

Door de uitbreiding van de in het Statuut aan het Koninkrijk toegekende bevoegdheden is de autonomie van de landen verder begrensd. Hoewel de bevoegdheden van het Koninkrijk limitatief zijn opgesomd in het Statuut, lijkt het onwaarschijnlijk dat de autonomie van de landen statisch is afgebakend. In dit onderzoek worden allereerst de oorspronkelijke grenzen van de autonomie (dat wil zeggen de bij de totstandkoming van het Statuut bedoelde grenzen) van de Caribische landen van het Koninkrijk verkend. Het speciaal voor de landen Curaçao en Sint Maarten gecreëerde instrumentarium van toezicht zal vervolgens in het licht van de eerder verkende grenzen worden geanalyseerd. Ten slotte zal dit instrumentarium worden getoetst aan de geleidelijk veranderde verhoudingen tussen de landen en het Koninkrijk.

1.2. Onderzoeksvraag en deelvragen

De samenhang tussen de nieuwe status van Curaçao en Sint Maarten en de nieuwe dimensies van het toezicht in koninkrijksverband roept de nodige vragen op. In het kader van dit onderzoek is de centrale onderzoeksvraag als volgt geformuleerd:

Hoe verhoudt de autonomie van de Caribische landen van het Koninkrijk zich tot de wijze waarop het toezicht op deze landen is vormgegeven en de wijze waarop de toezichtsbevoegdheden door het Koninkrijk worden uitgeoefend?

De beantwoording van de centrale onderzoeksvraag zal plaatsvinden aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Wat wordt in het Koninkrijk der Nederlanden verstaan onder ‘autonomie’?
2. Wat houdt de waarborgfunctie van het Koninkrijk in?
3. Wat is deugdelijk bestuur?
4. Welke instrumenten van bestuurlijk en financieel toezicht zijn in het Statuut opgenomen?

5. Hoe onderscheiden de instrumenten in de artikelen 50 en 51 van het Statuut zich van de 'nieuwe' instrumenten, met name de aanvullende instrumenten die zijn gecreëerd via artikel 38 lid 2 van het Statuut?
6. Wat is het nut en de noodzaak van deze nieuwe instrumenten?
7. Waar liggen volgens het Statuut en de daarop gebaseerde wetgeving de grenzen van de toezichtsbevoegdheden van het Koninkrijk?

De deelvragen zullen worden behandeld aan de hand van de indeling die in de volgende paragraaf is weergegeven. Eerst worden enkele opvattingen over de autonomie van de Caribische landen van het Koninkrijk beschreven. Vervolgens wordt het kader van de in het Statuut opgenomen toezichtsbevoegdheden van het Koninkrijk op de Caribische landen geschetst. Deze beschrijving dient als vertrekpunt voor de beschrijving en verklaring van de toezichts- en interventiemogelijkheden in de per 10-10-'10 voor Curaçao en Sint Maarten geldende consensusrijkswetten. Vervolgens wordt het toezicht op de Caribische landen geplaatst in het perspectief van de aan deze landen toegekende autonomie.

1.3. Opbouw van het onderzoek

Deel I Verkenning van de grenzen van de autonomie van de landen in het Koninkrijk

Om de verhouding tussen de autonomie van Curaçao en Sint Maarten en het toezicht te kunnen beoordelen dient eerst te worden onderzocht wat in koninkrijksverband wordt verstaan onder het begrip 'autonomie'. De autonomie van de Caribische landen kan worden beschouwd als de hoeksteen van de staatsrechtelijke verhoudingen binnen het Koninkrijk. Over de autonomie van de overzeese landen, de interpretatie van het Statuut en de invulling van de zelfstandige behartiging van de eigen belangen bestaan aan beide zijden van de Atlantische Oceaan verschillen in opvattingen.

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag en de deelvragen zal dan ook worden onderzocht waar volgens het Statuut de grenzen van de autonomie van de landen in het Koninkrijk liggen. Dit vergt in de eerste plaats nader onderzoek naar de uitleg van de toepasselijke bepalingen van het Statuut. Vervolgens worden de opvattingen van de opstellers van het Statuut over de autonomie van de voormalige koloniën beschreven. Dit wordt gedaan vanuit het perspectief van de bevoegdheden van het Koninkrijk. In dit gedeelte van het onderzoek wordt beschreven welke uitleg de wetgever ten aanzien van de autonomie van de overzeese landen voor ogen stond. Dit wordt gezien over de periode van de totstandkoming van het Statuut tot aan de staatkundige hervormingen van 10-10-'10.

Onderdeel van deze studie is een afzonderlijke beschrijving van de autonomie van Aruba. Bij het referendum waarin de bevolking van Curaçao en Sint Maarten heeft gekozen voor een nieuwe status als land is men immers uitgegaan van de verkrijging van autonomie naar Arubaans model, de *status aparte*. Als voorwaarde voor de sanering van de omvangrijke schuld van de Nederlandse Antillen en in ruil voor de toekenning van de nieuwe status, eiste de koninkrijksregering echter meer waarborgen voor deugdelijk bestuur en verantwoord financieel beleid. Uit het onderzoek zal blijken of de extra waarborgen en de daarmee samenhangende uitbreiding van het

instrumentarium van toezicht gevolgen hebben gehad voor de feitelijke autonomie van de nieuwe landen en of er verschillen zijn te onderkennen.

Deel II Onderzoek naar 'oude' instrumenten in het Statuut

In het tweede deel van het onderzoek worden de waarborgen die het Statuut beoogt te geven, beschreven. Hierbij wordt het 'oude' deel van het instrumentarium in perspectief geplaatst.

Dit deel begint met een korte beschrijving van het constitutionalisme en een afbakening van het begrip 'deugdelijk bestuur'. Bij de beschrijving van het constitutionalisme passeren enkele bekende begrippen uit de staatsrechtbeoefening de revue, zoals rechtsstatelijkheid en het legaliteitsbeginsel. Het door Zoethout beschreven 'organisatieprincipe' van het constitutionalisme wordt in dit onderzoek gebruikt als aanknopingspunt voor de beschrijving van de rechtsorde van het Statuut en het daarop gebaseerde toezicht op de Caribische landen van het Koninkrijk.¹⁰

Vervolgens worden de herkomst van de toezichtsinstrumenten en bevoegdheden in het Statuut en daarop gebaseerde rijkswetten geschetst. De toezichtsinstrumenten in het Statuut, zoals de goedkeuring van wijzigingen van de Staatsregeling, de vernietiging van wetgevende en bestuurlijke maatregelen en de indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, zijn ontleend aan de Nederlandse instrumenten van bestuurlijk toezicht op decentrale overheden. Dit geldt eveneens voor de in het Reglement voor de Gouverneur (hierna: Regl. Gouverneur) opgenomen bevoegdheid om de Gouverneur een aanwijzing te geven.

De volgende stap die wordt gemaakt in de beschrijving van het instrumentarium van het toezicht in koninkrijksverband, is het uiteenzetten van het stelsel van bestuurlijk en financieel toezicht in koninkrijksverband in het *pre 10-10-'10*- tijdperk. Een dergelijke uiteenzetting is nodig om tot een beschrijving van de reikwijdte van de instrumenten te kunnen komen. Bovendien biedt de beschrijving een aanzet tot het bepalen van de grenzen van de toezichtsbevoegdheden en de wijze waarop de daartoe bevoegde koninkrijksorganen dienen om te gaan met aan hen opgedragen taken en toegekende bevoegdheden. Dit leidt tot het onderzoeken van de effectiviteit of mogelijke preventieve werking van de 'oude' instrumenten in de praktijk. Nagegaan wordt welke afwegingen ten grondslag hebben gelegen aan het al dan niet interveniëren in het zelfstandig bestuur van de Caribische landen van het Koninkrijk. Een relevante vraag die daaruit voortvloeit is de vraag waar in een concreet geval de grens voor interventie lag. De koninkrijksregering wordt verweten dat zij zich in het verleden te terughoudend heeft opgesteld ten opzichte van de overzeese gebieden. Gesteld wordt dat na twee hoogoplopende conflicten tussen de Antilliaanse ministerraad en de koninkrijksregering in de jaren '50 van de vorige eeuw, de koninkrijksregering een conflict mijddende opstelling heeft aangenomen.¹¹ Er werd gedoogd dat de overzeese koninkrijkspartners gemaakte afspraken niet nakwamen en dat de overheidsfinanciën niet op orde waren. Conflicten en andere 'crisissituaties' vormen derhalve handzame indicaties om de gradueel gewijzigde verhoudingen tussen de koninkrijkspartners te verklaren. In het onderzoek

¹⁰ C.M. Zoethout, *Constitutionalisme* (diss. Rotterdam), Arnhem 1995: Gouda-Quint, p. 278-279.

¹¹ Dit zijn de affaires inzake de bekrachtiging van de benoeming van Van der Meer tot Minister van Justitie in 1955 en het hoogoplopende conflict naar aanleiding van het bevel tot uitzetting van de journalist A. de Wit in 1957.

zal worden geanalyseerd of bovenstaande en andere conflicten van invloed zijn geweest op de toepassing, de werking en de waarde van het 'oude' toezichtsinstrumentarium. Na 10-10-'10 is het houden van toezicht nieuw leven ingeblazen. De 'ontdekking' van de mogelijkheid om via het geven van een aanwijzing aan de Gouverneur te interveniëren in het bestuur van de Caribische landen heeft tot veel discussie en consternatie geleid. In het laatste hoofdstuk van dit deel wordt extra aandacht besteed aan dit toezichtsinstrument en de wijze waarop het tussen 2013 en 2017 is toegepast. Ook zal aandacht worden besteed aan de concept-AMvRB van 3 april 2017 en de op grond van artikel 50 van het Statuut voorgenomen vernietiging van het ontwerp-landsbesluit tot intrekking van het besluit tot het houden van verkiezingen in Curacao.

Deel III De achtergrond en werking van de 'nieuwe' instrumenten

De conclusies uit de analyse van de 'oude' instrumenten vormen het startpunt voor de bestudering van de nieuwe instrumenten. Allereerst dient te worden beoordeeld of de nieuwe instrumenten zijn ontworpen vanwege tekortkomingen in het stelsel van het 'oude' instrumentarium in het Statuut of dat er andere motieven zijn geweest voor de uitbreiding. Tegen deze achtergrond zal ook onderzocht en uiteengezet worden welke waarborgen er werden beoogd en welke onderliggende doelen de nieuwe instrumenten beoogden te beschermen. Dit gedeelte omvat sub vragen waarvan de beantwoording zal leiden tot een vaststelling van hetgeen de koninkrijkspartners beoogden te regelen ten aanzien van interventie in het bestuur van de landen. Dit geldt zowel voor de wijzigingen in het Statuut als voor de nieuw vastgestelde consensusrijkswetten.

Vervolgens dient zich de vraag aan wanneer sprake is van het niet voldoen aan de gestelde eisen of op welk moment het Koninkrijk mag ingrijpen in het autonome zelfbestuur van de Caribische landen. Daarbij wordt ook beschreven op welke wijze er door het Koninkrijk kan worden geïntervenieerd en hoe de interventie dan kan worden uitgevoerd.

Bij de uiteenzetting van de nieuwe instrumenten zal de (juridische) betekenis en de beoogde werking worden besproken. Aangezien is overeengekomen dat het financieel toezicht een tijdelijk karakter heeft, zal in het onderzoek ook aandacht worden besteed aan de in de Rijkswet financieel toezicht geformuleerde 'einddoelen' en de (wettelijk) verplichte evaluaties van de Rijkswet financieel toezicht in 2015 en 2018.

Deel IV Vergelijking van de autonomie van Curaçao en Sint Maarten met de Arubaanse autonomie aan de hand van de verschillen in de toezichtsbevoegdheden van het Koninkrijk

Het bestaan van verschillende toezichtsregimes voor enerzijds Curaçao en Sint Maarten en anderzijds Aruba impliceert dat er verschillen kunnen bestaan in de ruimte bij de behartiging van de eigen aangelegenheden en daardoor dus in de autonomie van de Caribische landen. Curaçao en Sint Maarten hebben aangestuurd op de verwerving van de *status aparte* naar Arubaans model. Uit het onderzoek zal blijken wat het bereik is van het verscherpte toezichtsregime ten aanzien van de twee nieuwe landen. Door middel van deze analyse wordt vervolgens getoetst in hoeverre er door de uitbreiding van de bevoegdheden van het Koninkrijk sprake is van een van Aruba afwijkende status binnen het Koninkrijk.

Contextuele benadering van juridische bronnen en literatuur

De juridische analyse van het instrumentarium van bestuurlijk en financieel toezicht wordt verricht vanuit meerdere invalshoeken. Het interbestuurlijk toezicht bevindt zich op het snijvlak van het staatsrecht en het bestuursrecht, terwijl het financieel toezicht een eigen budget- en begrotingsrechtelijke benadering kent. De toezichtsbevoegdheden van het Koninkrijk dienen echter te worden gezien in het geheel van de verhoudingen tussen het Koninkrijk en de landen en de geschiedenis die aan die verhoudingen ten grondslag ligt. Sommige keuzes van de Statuut- en rijkswetgever hebben beleidsmatige motieven die zijn gekleurd door andere dan juridische opvattingen.

Juridisch onderzoek ziet voornamelijk op een analyse en beschrijving van de relevante rechtsnormen, inclusief hun uitwerking in de praktijk. Het spreekt voor zich dat voor het uiteenzetten van de analytische kaders in *Deel I* van het onderzoek bestudering van relevante literatuur, wetsgeschiedenis en jurisprudentie een vereiste is. Problematisch is echter dat het bestuurlijk en financieel toezicht in koninkrijksverband een onderbelicht onderwerp vormt. De standaardwerken over het koninkrijksrecht behandelen de onderwerpen slechts summier, waarbij veelal dezelfde voorbeelden worden gegeven. Ook in juridische tijdschriften en ‘feestbundels’ is relatief weinig gepubliceerd over de waarborgfunctie van het Koninkrijk en het toezicht op de landen. Wel zijn er voldoende publicaties over de onderlinge verhoudingen tussen de koninkrijkspartners, het stelsel van behartiging van eigen aangelegenheden en over autonomie binnen het Koninkrijk die bruikbaar kunnen zijn voor het analyseren van de werking van het bestuurlijk en financieel toezicht.¹²

Interne rechtsvergelijking

Het institutionele (federale) kader van het in het Statuut opgenomen uitgangspunt van autonomie met het correctiemechanisme van de waarborgfunctie van het Koninkrijk en het toezicht op de landen wordt in de literatuur ook wel als een “*ordering sui generis*” aangemerkt. Hoewel het *sui generis* karakter van de rechtsorde van het Koninkrijk rechtsvergelijkend onderzoek bemoeilijkt, hebben het Koninkrijk der Nederlanden en de door het Statuut gecreëerde rechtsorde wel enkele federalistische kenmerken. De landen van het Koninkrijk kunnen hierbij worden aangemerkt als de federale staten. Zo zou kunnen worden bekeken of de verschillen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en enkele staten met een federale structuur bruikbaar zijn voor het schetsen van een analytisch model van de verhoudingen tussen de autonome staten en het bovenstatelijk niveau.¹³ Bij een dergelijke vergelijking is de bijzondere systematiek van het bestuurlijk toezicht echter problematisch. De rechtsorde van het Koninkrijk vertoont weliswaar federale trekken, toch lijkt de bevoegdheidstoedeling in dit kader te veel op die van een gedecentraliseerde eenheidsstaat om haar zinvol te kunnen vergelijken met een federatie.

Bij de beschrijving van het instrumentarium van bestuurlijk toezicht is het echter wel nuttig om aan *interne* rechtsvergelijking te doen. Een groot deel van het instrumentarium van toezicht is

¹² Met name van de bekende auteurs, o.a.: Hirsch Ballin, Van Rijn, Hoogers, Bovend'Eert, Saleh, Kummeling, Van der Woude, Nap, Borman, Broekhuijse.

¹³ Federale naties als de Verenigde Staten van Amerika of de Bondsrepubliek Duitsland. Zie voor een recente en uitgebreide rechtsvergelijkende studie naar de staatsrechtelijke overzeese verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden, de Franse Republiek, het Koninkrijk Denemarken en het Verenigd Koninkrijk van Groot- Brittannië en Noord-Ierland, Hoogers en Karapetian 2019.

namelijk ontleend aan de interventiemogelijkheden van het land Nederland ten aanzien van haar decentrale overheden. Aangezien slechts een formeel verschil bestaat tussen de organen die de – materieel identieke – bevoegdheden van bestuurlijk toezicht kunnen gebruiken, is het zinvol gebleken om de in Nederland ontwikkelde wetgeving en jurisprudentie te gebruiken in het onderzoek. Ook de jurisprudentie over het bestuurlijk toezicht op de voormalige eilandgebieden van de Nederlandse Antillen is in dit kader geraadpleegd.¹⁴

¹⁴ Met name de ‘ondercuratelestelling’ van het eilandgebied Sint Maarten in 1993 wordt hierbij gebruikt.

Deel I Autonomie in het Koninkrijk

2. De geschiedenis van de autonomie in het Koninkrijk

De staatsrechtelijke weg van Curaçao en Sint Maarten loopt van Spaans bezit in 1495 via het zijn van Nederlandse koloniën naar zelfstandige landen in het Koninkrijk per 10-10-'10. Dit is een lange en vooral hobbelige weg geweest.¹⁵ In 1954 is met het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden formeel een einde gekomen aan het eeuwenlange koloniale bewind van Nederland. Het proces van geleidelijke toekenning van zelfstandigheid en autonomie was echter al eerder ingezet.

Tegenwoordig wordt de autonomie van de Caribische landen in het Koninkrijk beschouwd als de hoeksteen van de onderlinge staatsrechtelijke verhoudingen. Echter, aan beide zijden van de Atlantische Oceaan lijken verschillende opvattingen over de betekenis van het begrip autonomie te bestaan.¹⁶ Historische ontwikkelingen zijn daarbij van invloed geweest op de door verschillende partijen gegeven interpretatie. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag wat in koninkrijksverband onder autonomie wordt begrepen. Ook wordt het proces van het toekennen van steeds meer autonomie aan Curaçao en Sint Maarten geschetst. De beschrijving van dit proces begint met het Regeringsreglement van 1865. Vervolgens wordt de lange aanloop naar de totstandkoming van het Statuut beschreven, de rechtsorde waar Curaçao en Sint Maarten heden ten dage zelfstandig deel van uitmaken. In dit hoofdstuk wordt ook ingegaan op de betekenis en de rol van het door de Verenigde Naties uitgewerkte beginsel van *zelfbeschikkingsrecht der volkeren*. Dit beginsel heeft in het naoorlogse dekolonisatieproces namelijk een cruciale rol gespeeld in de verhoudingen tussen Nederland en de Caribische delen van het Koninkrijk.¹⁷

3. Van kolonie naar gebiedsdeel

De staatkundige banden tussen Nederland, Curaçao en Sint Maarten bestaan al sinds 1634.¹⁸ In 1845 werd de administratieve eenheid met de kolonie Suriname verbroken en vormden de eilanden, samen met Aruba, Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de Kolonie Curaçao. De Kolonie Curaçao kreeg naar aanleiding van de grondwetswijzigingen van 1848¹⁹ een Regeringsreglement dat het einde inluidde van het door de Koning gevoerde absolutistische bestuur over de

¹⁵ Zie voor een uitvoerig historisch overzicht van de staatkundige geschiedenis van de eilanden in de periode 1634 tot 1994, Van Aller 1994.

¹⁶ Overigens komt dit begrip niet voor in het Statuut.

¹⁷ In een in 2011 verschenen notitie inzake de toekomstvisie van Nederland op het Koninkrijk onderschreef en erkende Nederland het zelfbeschikkingsrecht van de Caribische (ei)landen. Zie notitie *De Toekomst van het Koninkrijk*, d.d. 15-07-2011, p. 3.

¹⁸ Met enkele tussenpozen tussen 1800 en 1816 waarin de Benedenwindse eilanden werden bezet door de Engelsen en gedurende de Franse bezetting van Nederland in de periode 1810 tot 1813, waarin de eilanden vanuit Parijs werden bestuurd.

¹⁹ Bij deze liberalistische grondwetsherziening werd het fundament gelegd van het parlementaire stelsel zoals we dat heden ten dage kennen, zie Van der Pot/Elzinga, De Lange & Hoogers 2014, p. 144-145. Zo werd de volledige ministeriële verantwoordelijkheid ingevoerd en werden de controlebevoegdheden van de Staten-Generaal uitgebreid. Artikel 60, eerste lid, Gw legde ook een verantwoordingsplicht op van de Koning aan de Staten-Generaal ten aanzien van het bestuur over de overzeese gebieden.

koloniën.²⁰ De invoering van het Regeringsreglement in 1865 werd daarmee beschouwd als de eerste stap in de toekenning van autonomie aan de overzeese gebiedsdelen. Het Regeringsreglement van 1865 voorzag in ingrijpende wijzigingen in het bestuur van de overzeese gebieden. De bestuursbevoegdheden werden verdeeld over drie organen, de Gouverneur, een Raad van Bestuur en de Koloniale Raad. De Gouverneur werd in de uitoefening van de uitvoerende macht bijgestaan door de nieuw opgerichte Raad van Bestuur. De Gouverneur had een dubbelrol; hij was ook voorzitter van het orgaan dat feitelijk als zijn adviescollege fungeerde. De leden van de Raad van Bestuur werden door de Koning benoemd.

Anders dan Suriname en Nederlands-Indië had de Kolonie Curaçao in die tijd nog geen democratisch gekozen volksvertegenwoordiging.²¹ In de Koloniale Raad zaten leden die van lokale afkomst waren (zij werden 'landskinderen' genoemd). Echter, ook de landskinderen werden door de Koning benoemd en niet democratisch gekozen. *De facto* kon men dus niet spreken van een door het volk gekozen vertegenwoordiging. In 1895 pleitte Chumaceiro voor kiesrecht met een beperkte census. In een fel betoog reageerde hij op de beweringen van Hamelberg die meende dat de samenstelling van de Curaçaose bevolking zich niet leende voor de invoering van het kiesrecht.²² Het probleem zat volgens Hamelberg voornamelijk bij de census voor het kiesrecht. Een te hoge census zou namelijk betekenen dat uitsluitend de Joodse elite, voornamelijk bestaande uit kooplieden, de dienst uit zou maken in Curaçao. Deze groep zou alleen de eigen belangen behartigen in de Koloniale Raad. Een te lage census was volgens Hamelberg eveneens funest:

*"wordt daarentegen tot een lager census besloten, dan valt het kiesrecht in handen van de negers en dan zijn wij er veel erger aan toe: dan is het Troje. Neen, dan wordt Curaçao een tweede Haïti, waar "afgodendienst en mensenoffers weer in zwang zijn, dierlijkheid en kannibalisme met al hunne afschuwelijkheden weer den teugel vieren."*²³

Chumaceiro pleitte voor een gulden middenweg: volgens hem diende de census voor het kiesrecht te worden gekoppeld aan de waarde van het door de kandidaat-kiesgerechtigde bewoond huis. Deze diende te worden gesteld op een huurwaarde van minimaal 25 gulden per maand. Deze census was naar eigen zeggen "niet te hoog en niet te laag".²⁴

Rond 1919 gingen in de Koloniale Raad meer stemmen op voor autonomie. In een antwoord op een vraag van de Gouverneur over decentralisatie, de samenstelling van het vertegenwoordigend lichaam en het budgetrecht stelde de Raad:

²⁰ Van Aller 1994, p. 102. De term 'reglement' wordt doorgaans voor ministeriële regelingen gebruikt en kan daarom verwarrend zijn, het betrof immers een wet in formele zin: Wet van 31 mei 1865, *Stb.* 1865, 56.

²¹ In 1862 achtte de Koloniale Raad de bevolking niet rijp voor de invoering van het kiesrecht. Zie Kasteel 1956, p.14.

²² J.H.J. Hamelberg, Het kiesrecht in Curaçao en de afscheiding van de eilanden boven den wind van de kolonie, *Vragen van de Dag*, novembernummer, 1893.

²³ A.M. Chumaceiro, *Zal het kiesrecht Curaçao tot het kannibalisme voeren?* Curaçao:1895, p. 11.

²⁴ A.M. Chumaceiro, p. 11.

*“(..) Zelfbestuur is een eisch des tijds. Het Regeersysteem, dat de bevolking der Kolonie geheel naar de eigen inzichten van de regeering, de Staten-Generaal of den door de Regeering aangestelden gouverneur bestuurd wordt, kweekt langzaam een geest van ontevredenheid (..)”*²⁵

Door de Koloniale Raad werd echter de nadruk gelegd op financiële autonomie in de vorm van het budgetrecht. Algemene wetgeving en fundamentele bestuursbeginselen konden destijds wat de Koloniale Raad betreft onveranderd blijven. Wel uitte de Koloniale Raad de wens om bij wetten en koloniale verordeningen de specifiek koloniale omstandigheden in acht te nemen en niet onbedachtzaam wetten uit Nederland over te nemen.²⁶

Concluderend kan worden aangenomen dat rondom de eeuwwisseling van de negentiende naar de twintigste eeuw, in de Kolonie Curaçao - nog voordat sprake was van een democratisch gekozen volksvertegenwoordiging - autonomie werd uitgelegd als de vrijheid om een volksvertegenwoordiging te kiezen, het budgetrecht en de vrijheid om wet- en regelgeving naar lokale omstandigheden in te vullen.

3.1. De grondwetwijziging van 1922

De grondwetwijziging van 1922 was een belangrijke vervolgstap in het proces naar zelfstandigheid van de Kolonie Curaçao. Een eerste symbolisch gebaar werd gemaakt door een redactionele wijziging in verschillende artikelen van de Grondwet. De overzeese gebieden werden met ingang van de Grondwet van 1922 niet langer aangeduid als *koloniën en bezittingen in andere werelddelen*,²⁷ maar in alle toepasselijke bepalingen van de (Grond)wet afzonderlijk bij naam genoemd.²⁸ Deze terminologische wijziging begon al bij artikel 1 van de Grondwet, dat luidde als volgt:

Het Koninkrijk der Nederlanden omvat het grondgebied van Nederland, Nederlands-Indië, Suriname en Curaçao.

Artikel 1 van de Grondwet (1922) werd aldus uitgelegd dat de voormalige koloniën niet langer onderworpen waren aan *den Staatswil* en onder volledig gezag van de Koning stonden. Nederlands-Indië, Suriname en de eilanden die samen het deelgebied Curaçao vormden, maakten voortaan als rechtssubjecten deel uit van het Koninkrijk der Nederlanden.²⁹ De opsomming van de overzeese gebieden in artikel 1 van de Grondwet had echter rechtsgevolgen die verder gingen dan de toekenning van een nieuwe status binnen het Koninkrijk. Deze *nominatieve* opsomming in

²⁵ B. de Gaay Fortman, *Schets van de politieke geschiedenis der Nederlandse Antillen in de twintigste eeuw: Curaçao*, Den Haag: Uitgeverij W. van Hoeve 1947, p. 22.

²⁶ De Gaay Fortman, p. 22-23.

²⁷ Opmerkelijk was de benaming *volksplantingen en bezittingen* in artikel 60 van de Grondwet van 1815.

²⁸ Hoewel de Staatscommissies van 1910 en 1918 het gebruik van de term “koloniën en bezittingen” uit de Grondwet wilden verbannen, bevatte het regeringsontwerp van 1921 “koloniën” nog als verzamelnaam voor de overzeese gebieden. Ook bij de behandeling van het regeringsontwerp in de Tweede Kamer werd niet veel waarde gehecht aan het schrappen van de term kolonie, deze had immers geen rechtsinhoud. Huart verwoordde dit als: “(..) eenige staatsrechtelijke beginselen aangaande de plaats, welke die gebieden in het staatsverband behoren in te nemen, vermag men er niet uit af te leiden.” Zie F.J.A. Huart 1925, p. 2-3.

²⁹ Volgens Huart had artikel 1 bij de herziening van 1922 moeten worden geschrapt, omdat de betekenis sinds 1848 niet ondubbelzinnig vaststond, men er meer achter heeft gezocht dan bedoeld en het artikel onterecht te veel eer is aangedaan. Zie Huart 1925, p. 5.

artikel 1 betekende namelijk dat zonder wijziging van de Grondwet – met alle implicaties van dien – niet tot herstructurering van de vier Koninkrijksdelen kon worden besloten. Deze bepaling had daarmee directe consequenties voor de in de West levende wens om tot splitsing van het deelgebied Curaçao over te gaan.³⁰

Naast de – vooral symbolisch ingegeven – wijziging van artikel 1 van de Grondwet bevatte de grondwetswijziging wezenlijke veranderingen ten aanzien van het bestuur in de overzeese gebieden. Het nieuwe artikel 60 van de Grondwet bepaalde in de eerste plaats dat de Koning het Opperbestuur voerde over Nederlands-Indië, Suriname en Curaçao.³¹ Het tweede lid van dit artikel introduceerde de constitutionalisering van de Gouverneur. Zijn taken en bevoegdheden waren tot aan de herziening uitsluitend in een afzonderlijke formele wet vastgelegd, het Regeringsreglement (van 1865).³²

In het tweede lid van artikel 60 van de Grondwet werd de verhouding tussen de Gouverneur en de Koning grondwettelijk verankerd. In dat artikel werd vastgelegd dat, voor zover bevoegdheden niet bij de Grondwet of wet aan de Koning waren toegekend, het algemeen bestuur in Nederlands-Indië door de Gouverneur-Generaal en in Suriname en Curaçao door de Gouverneurs werd uitgeoefend in naam van de Koning. De wijze waarop het algemeen bestuur zou moeten worden uitgeoefend, zou bij de wet worden geregeld. Voor het deelgebied Curaçao betekende deze bepaling dat het *Opperbestuur* berustte bij de Koning en het *algemeen bestuur* in beginsel aan de Gouverneur werd overgelaten. Hoewel de bevoegdheden van de Koning ten aanzien van inwendige aangelegenheden werden beperkt, bleef de in artikel 55 van de Grondwet opgenomen bevoegdheid tot het vaststellen van algemene maatregelen van bestuur onaangetast. Overigens zag artikel 60, tweede lid, van de Grondwet niet op een hiërarchische ondergeschiktheid van de Gouverneur aan de Koning, maar op een verplaatsing van verantwoordelijkheden van het bewind in de overzeese gebieden.³³ Als gevolg van de grondwetswijziging verschoven de zwaartepunten in het bestuur en de wetgeving van Den Haag naar de overzeese gebieden. Deze verschuivingen hadden bovendien consequenties voor de controlefunctie van de Koning en de Staten-Generaal. Laatstgenoemden moesten plaats maken voor de landsvertegenwoordigers, in het geval van Curaçao dus voor de Koloniale Raad.³⁴ Het toezicht vanwege de Koning bleef echter onverkort van toepassing; deze hield zijn bevoegdheid de Gouverneur te ontslaan of beslissingen van overzeese bestuurslichamen te schorsen en te vernietigen.³⁵ De Tweede Kamer behield haar controlebevoegdheden ten aanzien van de aansturing van de Gouverneur wel via ‘reguliere’ parlementaire middelen.

Het nieuwe eerste lid van artikel 61 van de Grondwet bepaalde dat de staatsinrichting van Nederlands-Indië, Suriname en Curaçao door de wet werd vastgelegd. Met deze bepaling werd

³⁰ Zo was er reeds in 1919 een ‘los van Curaçaabeweging’ actief op Sint Maarten, omdat men af wilde van de dominante positie van het grootste eiland. Zie C. Ch. Goslinga, *The Dutch in the Caribbean and in Surinam, 1791/5-1942*, Assen/Maastricht: Van Gorcum 1990, p. 616-622.

³¹ D.w.z. de regering.

³² Zie bijvoorbeeld artikel 24 Rr 1865, waarin werd bepaald dat de Gouverneur met de *uitvoerende magt* was bekleed.

³³ De regering dacht daar anders over, zij zag de verhouding tussen Koning en Gouverneur als volgt: “instruerend, gebiedend en verbiedend, zou het opperbestuur den landvoogd tegemoet kunnen treden” *Handelingen II* 1921/22, p. 502-504.

³⁴ Met ingang van 1936 werden dit de Staten van Curaçao.

³⁵ C. van Vollenhoven, De uitslag van het koloniale grondwetsdebat, *K.T.* 11 (1922), p. 1-13.

een grondwettelijke basis gelegd voor de Staatsregeling van Curaçao van 1936.³⁶ Hier volsta ik met de opmerking dat de wijziging inhield dat de term ‘regeringsreglementen’ niet langer werd gebruikt.³⁷

Het tweede lid van artikel 61 van de Grondwet zorgde voor een grondwettelijke primeur ten aanzien van de toekenning van autonomie aan de overzeese gebieden. Hierin was bepaald dat, onverminderd de vaststelling van staatsinrichting bij wet en andere onderwerpen die bij wet konden worden geregeld, de regeling van *inwendige aangelegenheden* werd overgelaten aan de in het gebiedsdeel gevestigde organen.³⁸ Voor het eerst werden in de Grondwet inwendige aangelegenheden gekoppeld aan in de overzeese gebieden gevestigde organen. Volgens de regering was het niet alleen van belang dat wetgeving en bestuur van inwendige aangelegenheden zoveel mogelijk in handen van in Nederlands-Indië (en dus ook in Suriname en Curaçao) gevestigde organen werden gelegd, ook diende aan de lokale bevolking een zo groot mogelijk invloed op en aandeel in de samenstelling van die organen te worden toegekend.³⁹ Het zou voor Curaçao echter nog tot de inwerkingtreding van de Wet op de staatsinrichting van Curaçao van 1936 duren voordat een democratisch gekozen orgaan daadwerkelijk in autonomie gebruik zou kunnen maken van de in artikel 61 van de Grondwet verleende verordenende bevoegdheid. Ruim na 1922 werd nog steeds openlijk erkend dat Curaçao vanuit Den Haag werd geregeerd, terwijl men zou hebben verwacht dat in de geest van de nieuwe Grondwet zou worden geregeerd. Dit ging zelfs zo ver dat in de toelichting van aan de Koloniale Raad toegezonden bestuursvoorstellen werd aangegeven dat deze vanuit Den Haag werden opgelegd en werd bedreigd:

*“(…) doet gij Koloniale raad, niet, wat U hierbij wordt gevraagd, dan ligt het Koninklijk besluit, dat hetzelfde zal doen, ginds gereed.”*⁴⁰

Artikel 62 van de Grondwet bepaalde dat verordeningen die zijn vastgesteld door de in artikel 61 genoemde organen, in geval van strijd met de Grondwet, een wet of het algemeen belang, bij wet konden worden vernietigd.⁴¹ Hoewel de verordenende bevoegdheid van de in de overzeese gebieden gevestigde organen reeds in het Regeringsreglement 1865 was geregeld, was de (spontane) vernietiging van deze verordeningen nog niet grondwettelijk vastgelegd. Tot aan de grondwetswijziging van 1922 konden verordeningen van de op Curaçao gevestigde organen⁴² door de Koning worden vernietigd.⁴³ De toekenning van de vernietigingsbevoegdheid aan de wetgever was opmerkelijk, aangezien in het Nederlandse decentrale stelsel de vernietigingsbevoegdheid

³⁶ Wet op de Staatsinrichting van Curaçao, *Stb.* 1936, nr. 910.

³⁷ Volgens Van Aller rook de term ‘regeringsreglement’ teveel naar het oude koloniale regime. Zie Van Aller, p. 172.

³⁸ Tenzij regeling bij de wet aan de Koning, d.w.z. de regering, is voorbehouden.

³⁹ Bijl. *Handelingen II* 1920/21, n°. 451, 13, p. 12. In paragraaf 2.2 zal verder worden ingegaan op de Staatsregeling van Curaçao van 1936.

⁴⁰ De Gaay Fortman, p. 27.

⁴¹ In de Memorie van Toelichting werd onder het algemeen belang niet alleen het *algemeen belang der betrokken kolonie* verstaan, maar ook dat van andere staatsdelen en van de staat (het Koninkrijk) als geheel. Bijl. Hand. 2^e K. 1920-1921 n°. 451, 13, p. 14.

⁴² Tot aan 1936 kwam de verordenende bevoegdheid exclusief toe aan de Gouverneur, wel hij diende wel goedkeuring te verkrijgen van de Koloniale Raad. Vgl. art. 46 Rr 1865.

⁴³ Art. 49 Rr 1865.

traditioneel bij de Kroon was neergelegd.⁴⁴ Niettemin paste de keuze voor vernietiging bij wet in de trend naar meer betrokkenheid van de Staten-Generaal bij het bestuur over de koloniën.

3.2. De Staatsregeling van 1936

3.2.1. De Commissie Staal

De grondwetswijziging van 1922 maakte wijziging van het Regeringsreglement (hierna: Rr) van 1865 noodzakelijk. De Commissie Staal werd gevraagd advies uit te brengen over de noodzakelijk door te voeren wijzigingen.⁴⁵ In haar verslag ging de Commissie uitvoerig in op de gevolgen van de wijzigingen in de Grondwet van 1922, voornamelijk ten aanzien van enkele zwaarwichtige onderwerpen, zoals het ontbreken van een gekozen vertegenwoordigend lichaam op Curaçao, zelfbestuur in het gebiedsdeel en plaatselijk bestuur op de afzonderlijke eilanden. De Commissie presenteerde in haar verslag concrete voorstellen tot wijziging van de Regeringsreglementen van respectievelijk Suriname en Curaçao, voorzien van een artikelsgewijze toelichting.⁴⁶

In de navolgende subparagrafen zal per onderwerp worden ingegaan op de conclusies en aanbevelingen van de Commissie.⁴⁷

Vernietiging van Gouverneursbesluiten

Vanwege de nieuwe afbakening van bevoegdheden tussen het Opperbestuur en het (autonome) algemeen bestuur kon artikel 57 Rr volgens de Commissie niet worden gehandhaafd.⁴⁸ Deze bepaling voorzag in het intrekken of wijzigen van besluiten van de Gouverneur⁴⁹ bij bevel van de Koning, een bevoegdheid die volgens de Commissie niet meer met de geest van de Grondwet was te rijmen.⁵⁰ Volgens de Commissie diende een met het algemeen staatsbelang strijdig gouverneursbesluit te worden vernietigd door de hoogst beslissende macht in bestuurszaken, namelijk de Kroon. Hierbij merkte zij wel op dat deze vernietiging met de nodige waarborgen diende te worden omgeven.⁵¹ Zo stelde de Commissie voor dat het vernietigingsbesluit met redenen diende te worden omkleed en vooraf verplicht advies diende te worden ingewonnen bij de Raad van State.⁵²

Volksvertegenwoordiging

In tegenstelling tot Suriname en Nederlands-Indië kende Curaçao geen democratisch gekozen volksvertegenwoordiging. Dit was ten aanzien van Curaçao problematisch, aangezien artikel 61, eerste lid, van de Grondwet bepaalde dat het vertegenwoordigend lichaam van het betrokken gebied diende te worden gehoord bij regeling van andere onderwerpen dan de staatsinrichting.

⁴⁴ Zie o.a. de destijds geldende bepalingen inzake schorsing en vernietiging van besluiten van gemeenten en provincies, artikel 153 Gemeentewet (1851) en artikel 166 Provinciewet (1850).

⁴⁵ De Commissie Staal, ingesteld bij Beschikking van den Minister van Koloniën van 27 april 1922, bracht verslag uit op 29 maart 1923.

⁴⁶ Commissie Staal, *Verslag van de Commissie van advies omtrent de herziening van de West-Indische Regeeringsreglementen en begrootingspolitiek*, Den Haag: Algemene Landsdrukkerij, 1923.

⁴⁷ Hier zullen niet alle door de Commissie behandelde onderwerpen aan bod komen.

⁴⁸ In artikel 60 van de Grondwet (1922) werd onderscheid gemaakt tussen het *Opperbestuur* en het *algemeen bestuur* over de overzeese gebiedsdelen.

⁴⁹ Deze 'Gouverneursbesluiten' waren beschikkingen, houdende algemene maatregelen en strekkende om uitvoering te geven aan wetten, algemene maatregelen van bestuur en verordeningen.

⁵⁰ Verslag Commissie Staal, p. 5.

⁵¹ Verslag Commissie Staal, p. 5 en 67.

⁵² Verslag Commissie Staal, p. 5 en het voorgestelde artikel 55.

De Commissie stelde voor aansluiting te zoeken bij artikel 92 van het Regeringsreglement van Suriname, dat luidde:

De Koloniale Staten maken het vertegenwoordigend ligchaam der Kolonie uit.

Het vervangen van de term Kolonie uit de Grondwet door Nederlands-Indië, Suriname of Curaçao betekende dat ook in de respectievelijke Regeringsreglementen redactionele aanpassingen moesten worden aangebracht. De Commissie paste daarom artikel 92 Rr Suriname aan en nam die formulering over in een nieuw artikel 86 *ter* van de Wet op de Staatsinrichting van Curaçao.⁵³ De samenstelling van de Staten van Curaçao werd in het door de Commissie voorgestelde artikel 67 Rr geregeld: de Staten van Curaçao dienden te worden samengesteld uit vijftien leden die rechtstreeks door de in artikel 68 Rr bepaalde kiezers konden worden gekozen.⁵⁴

Bevoegdheidsverdeling inwendige aangelegenheden

Krachtens artikel 61 lid 2 van de Grondwet, werd de regeling van inwendige aangelegenheden – voor zover niet geregeld bij wet en in bepaalde gevallen niet aan de Koning voorbehouden – overgelaten aan de aldaar gevestigde organen. De Commissie had ernstige bezwaren tegen de opmerking van de regering dat geen specifieke gevallen of categorieën van gevallen waren genoemd van welke regeling aan de Kroon zou worden toevertrouwd.⁵⁵ De aan Suriname en Curaçao toegekende autonomie kon volgens de Commissie uitsluitend tot haar recht komen indien de beoordeling of sprake was van een inwendige aangelegenheid aan de Surinaamse of Curaçaose wetgever zou worden overgelaten. Indien om ‘redenen van nuttigheid’ regeling aan de Kroon moest worden voorbehouden, diende het al dan niet vermelden van bepaalde gevallen volgens de Commissie te worden overgelaten aan de praktijk.

Vernietigingsrecht

Artikel 62 van de Grondwet bepaalde dat verordeningen, vastgesteld door de vertegenwoordigende organen van de overzeese gebieden, wegens strijd met de Grondwet, de wet of met het algemeen belang bij de wet konden worden vernietigd. Volgens het tweede lid van dit artikel konden de verordeningen die voor vernietiging in aanmerking kwamen door de Koning worden geschorst.⁵⁶ De grondwettelijke verankering van het vernietigingsrecht maakte het volgens de Commissie noodzakelijk de schorsingsbevoegdheid van de Koning te begrenzen. De Commissie stelde voor om een door de Koning afgekondigde schorsing op te heffen indien binnen zes maanden geen voorstel tot vernietiging was ingediend, of de geschorste verordening niet binnen een jaar bij wet zou zijn vernietigd. Volgens de Commissie liet de formulering van artikel 62 van de Grondwet schorsing uitsluitend toe, indien naderhand vernietiging zou volgen. De Commissie hanteerde hierbij een vooruitstrevende opvatting. Het Nederlandse schorsings- en vernietigingsrecht kende destijds nog geen fatale termijn voor de schorsingsbevoegdheid.⁵⁷ De

⁵³ Verslag Commissie Staal, p. 44 en 72.

⁵⁴ Artikel 67 Rr 1865 bepaalde immers dat de Koloniale Raad bestond uit dertien door de Koning benoemde leden.

⁵⁵ Verslag Commissie Staal p. 9.

⁵⁶ Dit diende op de bij de wet te bepalen wijze te geschieden, zie art. 62 lid 2 GW 1922.

⁵⁷ Verslag Commissie Staal, p. 11-12. Ten aanzien van gemeenten bepaalde artikel 145 GW: *De macht des Konings om de besluiten van gemeentebesturen, die met de wet of het algemeen belang strijdig zijn, te schorsen en te vernietigen, wordt bij de wet geregeld.*

Commissie motiveerde haar keuze tot afwijking van het Nederlandse stelsel met een argument dat hoofdzakelijk betrekking had op de rechtszekerheid in de overzeese gebieden. De economische ontwikkeling van de overzeese gebieden zou ernstig belemmerd kunnen worden in het geval een schorsing van lokale verordeningen niet aan een tijdslimiet zou zijn gebonden.⁵⁸

Ten slotte maakte de aangepaste schorsingsbevoegdheid van de Koning de ‘vertraagde’ afkondiging van verordeningen door de Gouverneur volgens de Commissie overbodig. Artikel 50 Rr bepaalde dat de Gouverneur een koloniale verordening uitsluitend kon afkondigen indien hij deze daaraan voorafgaand naar de Koning had gezonden en hij van laatstgenoemde na zes maanden geen bericht van vernietiging of een voornemen tot vernietiging had ontvangen. Volgens de Commissie zat in de in artikel 62, tweede lid van de Grondwet gebruikte term ‘schorsen’ reeds een vorm van onverbindendheid opgesloten en was de vertraagde afkondiging niet meer noodzakelijk.⁵⁹

Zelfbestuur en plaatselijke besturen

Ten aanzien van de thema’s zelfbestuur en plaatselijke besturen ging de Commissie in het algemene deel van haar verslag voornamelijk in op de decentralisatiegedachte. Over het zelfbestuur werd opgemerkt dat het vanwege de algemene staatsrechtelijke inzichten – en niet als gevolg van de grondwetsherziening – noodzakelijk was het Regeringsreglement te wijzigen ten aanzien van medebewind. Het op basis van zelfbestuur door eigen organen meewerken aan de door hogere organen getroffen regelingen was volgens de Commissie (noodzakelijk) complementair aan de toegekende autonomie.⁶⁰

Een belangrijk onderdeel van de opdracht van de Commissie Staal was het uitbrengen van advies inzake de instelling van plaatselijke besturen in de bevolkingscentra van zowel Suriname als Curaçao. De benadering van Curaçao vergde daarbij een andere aanpak, aangezien het deelgebied Curaçao immers bestond uit meerdere eilanden, waarvan de inwoners afzonderlijk verschillende belangen hadden ten aanzien van het plaatselijk bestuur. Met uitzondering van het eiland Curaçao hadden alle eilanden een Raad van Politie, een decentraal orgaan met beperkte verordenende en bestuursbevoegdheden.⁶¹

De Commissie stelde voor om de zelfregelende bevoegdheden van de Raden van Politie zodanig te wijzigen dat ruimte kon ontstaan voor de ontwikkeling van de autonomiegedachte.⁶²

3.2.2. De behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer

Nadat de Commissie Staal haar advies had uitgebracht bleef het opmerkelijk lang stil aan de zijde van de regering. Het is daarom ook curieus te noemen dat de regering vrijwel direct na de grondwetsherziening aan de Commissie Staal opdracht gaf tot het onderzoek, maar pas twaalf jaar later met een wetsvoorstel kwam dat bovendien deels was ontleend aan de voorstellen van de

⁵⁸ Verslag Commissie Staal, p. 10.

⁵⁹ Verslag Commissie Staal, p. 10.

⁶⁰ Verslag Commissie Staal, p. 10.

⁶¹ Art. 121 e.v. Rr 1865.

⁶² Hierbij plaatste de Commissie wel een kanttekening. Pas als de meer verkregen autonomie levensvatbaar was gebleken kon aan de Raden meer medezeggenschap worden verleend.

Commissie.⁶³ Het wetsvoorstel bevatte, anders dan de Commissie Staal had voorgesteld, de invoering van een stelsel met beperkt kiesrecht. Aangezien Curaçao voor het eerst in de geschiedenis een vertegenwoordigend lichaam kreeg, achtte de regering een stelsel van deels benoemde leden het meest geschikt. Met verwijzing naar de situatie in Suriname achtte de regering het noodzakelijk een stelsel in te voeren waarin de vertegenwoordiging van alle bevolkingsgroepen kon worden verzekerd.⁶⁴ Het door de regering ingediende wetsvoorstel werd zeer kritisch ontvangen door de Tweede Kamercommissie van Voorbereiding. Volgens laatstgenoemde commissie waren in de aanloop naar de grondwetsherziening van 1922 grootse verwachtingen gewekt ten aanzien van de toekenning van een grotere zelfstandigheid aan de overzeese gebieden.⁶⁵ Deze verwachtingen werden echter niet waargemaakt. De voorgestelde regeling bevatte volgens de Kamerleden eerder een beperking dan een uitbreiding van de autonomie van de betreffende gebiedsdelen.

De minister van Koloniën en de Tweede Kamer debatteerden tijdens de behandeling nog lang over dit stelsel en over de vraag wie de Statenleden zou moeten benoemen.⁶⁶ Uiteindelijk werd het stelsel van gedeeltelijke verkiezing gehandhaafd, maar werd de verhouding aangepast naar tien gekozen leden en vijf door de Gouverneur benoemde leden.⁶⁷ Ook was er discussie over de verhouding tussen de Gouverneur en het Opperbestuur. Hoewel de grondwetstekst ten aanzien van dit onderwerp vrij helder leek, bestond onenigheid over de in artikel 29 voorgestelde regeling.⁶⁸ De betrokken Kamerleden waren voornamelijk ontevreden over het ontstane verschil met Nederlands-Indië, terwijl artikel 60 van de Grondwet van 1922 duidelijk geen onderscheid maakte tussen de Oost en de West. In de Indische regeling diende de Gouverneur-Generaal het algemeen bestuur uit te oefenen *“met inachtneming van ‘s Konings aanwijzingen”* en was hij verplicht tot het verstrekken van *“alle te dier zake door den Minister van Koloniën gewenschte inlichtingen”*. Door de verschillen zou onduidelijkheid ontstaan over de positie van de gouverneurs. De gouverneurs in de West zouden door deze formulering formeel over meer zelfstandigheid beschikken en minder gebonden zijn dan hun collega in Nederlands-Indië.⁶⁹ Hoewel de regering aanvankelijk met stelligheid vasthield aan de gekozen redactie, is na overleg met de Tweede Kamer uiteindelijk gekozen voor de uit de Indische Staatsregeling afkomstige formulering.⁷⁰

⁶³ Dit terwijl de herziening van het Regeringsreglement van Nederlands-Indië reeds in 1925 was gereed was. Het blijft gissen waarom het zo lang heeft geduurd, Kamerleden spraken van een ‘een ernstige teleurstelling’. Bovendien kwam de vertraging in een eigenaardig daglicht te staan door de beperkte omvang van de voorgestelde wijzigingen en de in hoofdzaak aan de Commissie Staal ontleende voorstellen. *Handelingen II* 1934/35, 198, nr. 8, p. 91.

⁶⁴ *Kamerstukken II* 1934/35, 198, nr. 3, p. 20.

⁶⁵ *Kamerstukken II* 1934/35, 198, nr. 8, p. 91.

⁶⁶ Enkele Kamerleden vonden het vooral bezwaarlijk dat het wetsvoorstel ten aanzien van het aantal benoemde leden voorzag in een verschil tussen Curaçao en Suriname. Zie *Kamerstukken II* 1934/35, 198, nr. 8, p. 91-92 en *Kamerstukken II* 1935/36, 53, nr. 1, p. 2-3.

⁶⁷ *Kamerstukken II* 1935/36, 53, nr. 4, p. 7.

⁶⁸ Zie ook de bespreking van artikel 60 van de Grondwet in paragraaf 3.1.

⁶⁹ Bovendien was de toelichting volgens de Kamer “volkomen deugdelijk”, zie *Kamerstukken II* 1934/35, 198, nr. 8, p. 92.

⁷⁰ In de Memorie van Antwoord stelden de betrokken ministers dat de in artikel 60 Gw bepaalde verhouding meer recht werd aangedaan door het woord “aanwijzingen” weg te laten dan te gebruiken, *Kamerstukken I* 1935/36, 53, nr. 1, p. 1.

3.2.3. Hoofddlijnen van de Curaçaose Staatsregeling van 1936

De definitieve Wet op de Staatsinrichting van Curaçao werd in het voorjaar van 1936 afgekondigd en werd aangehaald als de 'Curaçaose Staatsregeling'.⁷¹ In hoofddlijnen en voor zover hier relevant bevatte de Curaçaose Staatsregeling de volgende nieuwe elementen:

1. Curaçao werd niet langer aangeduid als kolonie.
2. De Koloniale Raad werd vervangen door de Staten van Curaçao.
3. Het kiesrecht voor de Staten werd ingevoerd. Tien van de vijftien leden konden rechtstreeks worden gekozen, de overige vijf werden door de Gouverneur benoemd.⁷²
4. De bevoegdheden van de Koning werden begrensd tot uitsluitend onderwerpen die bij de Grondwet of wet waren geregeld. Regeling van deze onderwerpen door de Koning kon uitsluitend bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) geschieden. Regeling bij eenvoudig Koninklijk Besluit kwam daarmee te vervallen.
5. De Staten van Curaçao dienden te worden gehoord bij de ontwerpen van AMvB's en wetten die uitsluitend of in belangrijke mate Curaçao betroffen.
6. De positie van de Gouverneur ten opzichte van de Koning werd versterkt. Niet langer bestuurdde de Gouverneur *met inachtneming van 's Konings bevelen*. Het algemeen bestuur werd met de invoering van artikel 29 uitgeoefend met *'s Konings aanwijzingen*.⁷³ Ook kreeg de Gouverneur de bevoegdheid de Procureur-Generaal, de Administrateur van Financiën en de voorzitter van de Staten te benoemen.
7. Een regeling voor conflicten tussen de Gouverneur en de Staten, inclusief een voorziening voor het in de plaats treden van de Staten, werd ingevoerd. Indien de Staten zouden weigeren een door de Gouverneur voorgestelde verordening vast te stellen, zou laatstgenoemde na een periode van zes maanden de ontwerpverordening opnieuw dienen aan te bieden. Zou wederom geen overeenstemming kunnen worden bereikt, dan kon bij AMVB alsnog in een regeling worden voorzien. Indien sprake zou zijn van dringende omstandigheden waardoor onverwijlde voorziening was vereist, zou de Gouverneur de verordening zelf kunnen vaststellen.
8. De mogelijkheid tot indeling in afzonderlijke bestuurs-ressorten bij landsverordening. Hiermee kon uiting worden gegeven aan de wens van de eilanden tot decentralisatie van bevoegdheden en zelfbestuur.
9. De mogelijkheid tot vaststelling van de begroting van Curaçao door de Nederlandse wetgever, indien sprake zou zijn van een tekort in de begroting.⁷⁴

⁷¹ PB 1936, 105. De wet trad op 1 april 1937 in werking.

⁷² Overigens was er geen algemeen kiesrecht. Vrouwen kenden uitsluitend het passief kiesrecht en voor de mannen golden strikte eisen voor de uitoefening van het recht. Mannen dienden over de Nederlandse nationaliteit te beschikken en er gold een minimum inkomensdrempel, artikel 68, 69 en 71 Wet op de Staatsinrichting van Curaçao.

⁷³ Met deze constructie begon de ontwikkeling naar bestuur door een Gouverneur met een 'Januskop', gebaseerd op de Romeinse god Janus, die in één van zijn verschijningsvormen twee gezichten had. Enerzijds beschikte de gouverneur als landsorgaan over een vergaande autonome bevoegdheid tot de regeling van inwendige aangelegenheden, anderzijds was hij ten aanzien van aangelegenheden die het Koninkrijk betroffen gehouden aan zijn ten opzichte van de Koning hiërarchisch ondergeschikte positie.

⁷⁴ De begroting van Curaçao kende in de periode 1932-1945 structureel een overschot, mede te danken aan inkomsten verkregen uit de vestiging van de raffinaderijen op Curaçao en op Aruba.

Na de eerste verkiezingen op 20 december 1937 vond op 1 april 1938 de opening van de Staten van Curaçao plaats. Deze opening luidde een nieuwe fase in de staatkundige geschiedenis van de voormalige kolonie Curaçao in. Het was een eerste voorzichtige stap in het dekolonisatieproces op een moment dat het Koninkrijk aan de vooravond van een wereldoorlog stond. De ontwikkelingen in Nederlands-Indië en de groeiende politieke bewustwording in de West zouden het dekolonisatieproces – zo is achteraf gebleken – in een stroomversnelling brengen.

4. Naar een nieuwe structuur in het Koninkrijk: de Tweede Wereldoorlog als aanleiding tot herbezinning

Vrijwel direct na de inval van Duitsland in Nederland op 10 mei 1940 vertrokken Koningin Wilhelmina en het kabinet naar Engeland en werd het Opperbestuur over de overzeese gebieden vanuit Londen gevoerd.⁷⁵ Nadat in maart 1942 Nederlands-Indië werd bezet door het Japanse leger, kregen Suriname en Curaçao als enige overgebleven vrije Koninkrijksdelen een cruciale rol in de Tweede Wereldoorlog.⁷⁶ De oorlog wakkerde het besef van het strategisch belang van de overzeese gebieden aan en gaf het Opperbestuur aanleiding tot bezinning op het tot dan toe gevoerde koloniale beleid. In Nederlands-Indië waren reeds tegen het einde van de jaren '30 nationalistische bewegingen actief die streefden naar onafhankelijkheid. Bovendien gaven de Amerikanen tijdens de Tweede Wereldoorlog al kritiek op het koloniale beleid van Nederland. Zij verweten de Nederlandse regering *'een volkomen gebrek aan inzicht in de verhouding van Nederland in Europa tot de gebieden overzee'*.⁷⁷ Hoewel de oorlogssituatie ingrijpende wijzingen in de constitutionele verhoudingen onmogelijk maakte, meende de regering dat – voor zover de situatie het toeliet – reeds voorbereidingen moesten worden getroffen voor de naoorlogse situatie.

4.1 Geen daden, maar woorden: de radioredes van H.M. Koningin Wilhelmina tijdens WO II

Vanwege de kritiek van de Amerikanen en onder invloed van de Britten - die volop bezig waren met het herzien van de verhoudingen binnen het British Empire - vond de Nederlandse regering het noodzakelijk om ten aanzien van het vraagstuk van de overzeese gebieden actie te ondernemen. Het ontbreken van de vereiste goedkeuring van de Nederlandse volksvertegenwoordiging maakte echter dat de Nederlandse regering onbevoegd was ingrijpende wijzigingen aan te brengen in de constitutionele verhoudingen met de overzeese gebieden. Toch oordeelde de regering dat, onder de gegeven omstandigheden, een openlijke verklaring gewenst en nodig was.⁷⁸ De regering besloot om H.M. Koningin Wilhelmina, als Soeverein van het Koninkrijk, zich in een radiorede te laten uitspreken over een herziening van de constitutionele verhoudingen waarin:

*„(..) in aansluiting aan het verleden, met duidelijke aanwijzing van constitutionele regelen, waarlangs deze herziening moest worden verwezenlijkt, toch heengewezen kon worden op de nabije toekomst, waarin de saamenverbondenheid binnen het Rijk met grootere zelfstandigheid der verschillende deelen zou zijn verwezenlijkt.”*⁷⁹

⁷⁵ H.M. Koningin Wilhelmina had Nederland, in tegenstelling tot officiële berichtgeving, niet op 12 mei, maar op 13 mei verlaten. Zie een beknopt verslag van de geheime operatie in P.S. Gerbrandy, *Eenige Hoofdpunten van het Regeringsbeleid in Londen*, Den Haag: Rijksuitgeverij 1946, p. 3-6.

⁷⁶ Bij een toespraak in het Amerikaanse Congres beloofde de Koningin dat het Koninkrijk der Nederlanden de Verenigde Staten van Amerika zou blijven steunen in de strijd tegen Duitsland en Japan door onder andere grondstoffen en olieproducten te leveren. Als voorbeeld noemde ze de levering van bauxiet uit Suriname, een grondstof voor aluminium, waardevol voor de bouw van gevechtsvliegtuigen en dat de geallieerde troepen vanuit de raffinaderijen op Curaçao en Aruba van brandstof werden voorzien. Zie, Wilhelmina Prinses der Nederlanden, *The Queen Looks at the Future. Important Statements of H.M. Queen Wilhelmina on War and Peace Aims*, New York City: The Netherlands Information Bureau 1943, p. 5.

⁷⁷ P.S. Gerbrandy 1946, p. 211.

⁷⁸ P.S. Gerbrandy 1946, p. 212.

⁷⁹ P.S. Gerbrandy 1946, p. 212.

Op 6 december 1942, een jaar na de aanval van Japan op Pearl Harbour, sprak de Koningin de koninkrijksburgers toe in een van haar beroemde radioredes.⁸⁰ In krachtige bewoordingen voorspelde de Koningin een spoedig einde van de oorlog⁸¹ en blikte zij vooruit op de situatie na de bevrijding.⁸² Volgens de Koningin stond men binnen het Koninkrijk der Nederlanden aan de vooravond van het samengaan op gelijke voet toen plotseling de oorlog uitbrak. Merkwaardig was de constatering: *“Na een historische verbondenheid van eeuwen, waarin het tijdperk van koloniale verhouding reeds lang tot het verleden behoorde”*.⁸³

Onder verwijzing naar de in 1941 aangekondigde Rijksconferentie stelde de Koningin de volgende beleidswijzigingen in het vooruitzicht:

1. Aan de eerder aangekondigde ‘rondetafelconferentie’ zouden vooraanstaande vertegenwoordigers van de drie overzeese gebiedsdelen deelnemen.⁸⁴
2. Het Koninkrijk zou na de oorlog kunnen worden opgebouwd *“op den hechten grondslag van volledig deelgenootschap”*.
3. Gestreefd diende te worden naar een Rijksverband *“waarin Nederland, Indonesië, Suriname en Curaçao te zamen deel zullen hebben, terwijl ieder op zich zelf de eigen, inwendige aangelegenheden in zelfstandigheid en steunend op eigen kracht, doch met den wil elkander bij te staan,”*⁸⁵ zullen behartigen”.
4. Voor verschil in behandeling op grond van ras of landaard was geen plaats. Slechts de persoonlijke bekwaamheid van de burgers en de behoeften van de verschillende bevolkingsgroepen zou doorslaggevend zijn voor het beleid van de regering.

De gebruikte bewoordingen wekken de indruk dat de belangrijkste strekking van de rede zag op het te vriend houden van de bevolkingen van de overzeese gebieden. Inhoudelijk bevatte de rede ten opzichte van de eerder gehouden radioredes nagenoeg geen nieuwe elementen en van concrete toezeggingen was al helemaal geen sprake.

Dat de woorden van de Koningin geen harde beloftes waren, blijkt ook uit de verschillende tegenstrijdige verklaringen van de Nederlandse regering uit die tijd.⁸⁶ Zo stelde minister van

⁸⁰ Op het tijdstip van de rede was het in Nederlands-Indië – door het tijdsverschil – al 7 december en was het exact een jaar geleden dat de aanval op de Amerikaanse Marinebases plaatsvond. Voorgenoemd tijdsverschil maakte dat in latere verslagen en rapporten verschillende data werden genoemd, terwijl dezelfde rede werd bedoeld.

⁸¹ Deze voorspellingen waren onderdeel van een strategie van de regering om de burgers in bezette gebieden vooral niet de moed te laten verliezen. P.S. Gerbrandy 1946, p. 249.

⁸² Zie Bijlage I van Gerbrandy 1946 voor de integrale tekst van de rede.

⁸³ Voor Curaçao lag dat namelijk iets genuanceerder als men uitgaat van de grondwetsherziening van 1922 als startpunt van het dekolonisatieproces en het feit dat het tot 1937 duurde voordat Curaçao een gedeeltelijk democratisch gekozen vertegenwoordiging kreeg.

⁸⁴ In de redes van 20 maart 1941 en 10 mei 1942 sprak H.M. nog van het scheppen van ruime gelegenheid om wensen en opvattingen te Harer kennis te brengen en deze aandachtig te overwegen. Zie ook de met een machtiging van de Kroon gegeven verklaring van de Gouverneur, uitgesproken in de Staten van Curaçao, Notulen Staten van Curaçao, 1941/1942, p. 14.

⁸⁵ De zin: *‘Steunend op eigen kracht, doch met den wil elkander bij te staan’* werd later de lijfspreuk van het land De Nederlandse Antillen. De zin is ook gebruikt als titel van het evaluatierapport van de evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht in 2018.

⁸⁶ Zie voor enkele kanttekeningen bij verwijzingen naar de historische verbondenheid in de radioredes van H.M. Koningin Wilhelmina, Oostindie en Klinkers 2001 (Deel I), p. 32-37.

Koloniën Welter dat na de oorlog maatregelen zouden worden getroffen “*ter nadere regeling van de positie van de overzeese gewesten in het Koninkrijk, zulks in evenredigheid met de beteekenis dier gewesten en met de loyale houding door hen aangenomen*”.⁸⁷

⁸⁷ Oostindie en Klinkers 2001 (Deel I), p. 32.

5. Naoorlogse dekolonisatie: Naar een nieuw Koninkrijk der Nederlanden

In de aanloop naar de in 1941 aangekondigde Rijksconferentie hebben in alle delen van het Koninkrijk voorbereidende onderzoeken plaatsgevonden naar de heersende maatschappelijke opvattingen over de nieuw aan te nemen structuur van het Koninkrijk der Nederlanden. In Nederlands-Indië werd door de Commissie Visman verslag uitgebracht op 9 december 1941, een jaar voor de historische radiorede van H.M. Koningin Wilhelmina. In zowel Nederland als Curaçao diende echter te worden gewacht tot na de Tweede Wereldoorlog. In Nederland kreeg de Commissie Van Helsdingen de opdracht de wensen en opvattingen met betrekking tot de staatkundige herstructurering van de overzeese gebieden in het Europese deel van het Koninkrijk te inventariseren. Zij bracht in september 1946 verslag uit van haar bevindingen. In mei 1946 rapporteerde de Commissie De la Try Ellis over de in het deelgebied Curaçao levende politieke opvattingen en wensen en in Suriname presenteerde de Commissie Pos haar bevindingen in januari 1947.⁸⁸

5.1. Curaçao: van economische groei naar de wens tot meer autonomie

In het deelgebied Curaçao groeide het politieke bewustzijn van de bevolking nagenoeg parallel aan de financieel-economische bloei.⁸⁹ Uitgaande van de bevindingen van de Commissie De la Try Ellis, was de bevolking van Curaçao vooral ontevreden over de marginale wijzigingen die de Staatsregeling van 1936 met zich had gebracht.⁹⁰ Uit de verkregen inzendingen formuleerde de Commissie de volgende klachten:⁹¹

1. De verhouding met Nederland vertegenwoordigde niet langer de volkswil; er werd meer zeggenschap ten aanzien van de inwendige aangelegenheden gewenst. Aangezien de Gouverneur onder gezag van de Kroon een deel van de Staten benoemde, was er geen behoorlijke volksvertegenwoordiging. Ook het ontbreken van invloed op de samenstelling van het bestuur en de benoeming van de Gouverneur gaven aanleiding tot ontevredenheid.
2. Nederland had bij de overgang van het Regeringsreglement 1865 naar de Staatsregeling van 1936 veel bevoegdheden aan zich gehouden. Problematisch waren de regelingsbevoegdheid van enkele inwendige aangelegenheden, de vernietigingsmogelijkheid van landsverordeningen en de bevoegdheden van de Kroon en de Nederlandse wetgever met betrekking tot de Curaçaose begroting.

⁸⁸ Het is niet mijn intentie de inhoud en strekking van de rapporten uitvoerig te bespreken, slechts een selectie van de passages en conclusies die betrekking hebben op de in die tijd heersende opvattingen over Curaçaose autonomie komt hier aan de orde.

⁸⁹ Deze bloei was hoofdzakelijk te danken aan de aanwezigheid van de olieraffinaderijen op Curaçao en Aruba en de grote behoefte aan brandstof ten tijde van de Tweede Wereldoorlog. De economische vooruitgang uitte zich niet alleen in meer welvaart voor de burgers op de eilanden, maar ook in grote begrotingsoverschotten van het Deelgebied. Zie hierover de beschouwing van de Commissie De la Try Ellis in haar Rapport (hierna te noemen "Rapport Ellis"), p. 63-64.

⁹⁰ De Commissie legde de bevolking via een publicatie in de lokale kranten een drietal hoofdvragen voor die voornamelijk betrekking hadden op bezwaren tegen de bestaande verhoudingen met Nederland, de regeling van inwendige aangelegenheden en de vraag of het vernietigingsrecht kon worden gehandhaafd.

⁹¹ Rapport Ellis, p. 122.

3. Nederland kon ten aanzien van Curaçao regelend optreden zonder dat enig Curaçaos orgaan zou worden gehoord. Als voorbeeld werd gegeven dat de Staatsregeling van 1936 eenzijdig tot stand was gekomen.⁹²
4. Curaçao nam een ondergeschikte plaats in binnen het Koninkrijk; er was geen sprake van volledig deelgenootschap. Dit gold onder andere voor het ontbreken van zeggenschap in zaken die het gehele Koninkrijk betroffen of aangelegenheden die van interregionale aard waren. De in Nederland gevoerde politiek gaf daarmee geen blijk van enige toekenning van gelijkgerechtigdheid van Curaçao in het Koninkrijk.⁹³

De Commissie deelde de opvatting als verwoord in de inzendingen dat de toen bestaande verhouding achterhaald was door gewijzigde omstandigheden. Nederland had zich ook in de ogen van de Commissie te veel bevoegdheden voorbehouden; feitelijk was het de volksvertegenwoordiging in Nederland die in laatste instantie de soevereine macht uitoefende in Curaçao.⁹⁴

5.1.1. Autonomie volgens de Commissie De la Try Ellis

In haar analyse van de inzendingen stelde de Commissie voorop dat autonomie voor Curaçao een andere betekenis had dan voor een Nederlandse gemeente. Het verschil in betekenis zat volgens de Commissie in andere sociologische omstandigheden, namelijk dat de Curaçaoënaar en de Amsterdammer zich minder één voelen dan de Maastrichtenaar en de Amsterdammer.⁹⁵ Als voorbeeld noemde de Commissie een door de Kroon benoemde Gouverneur die verantwoordelijk was voor het op Curaçao te voeren bestuur. Het gegeven dat de Gouverneur door de Kroon was benoemd en aan hem verantwoording was verschuldigd, maakte hem in de ogen van de Curaçaoënaar een Nederlands orgaan. Onder autonomie werd echter niet alleen verstaan dat regeling van de inwendige aangelegenheden werd opgedragen aan interne organen, maar ook dat die organen bestonden uit een gekozen volksvertegenwoordiging en een daaraan verantwoordelijk bestuur.⁹⁶ Daarmee werd bedoeld dat zowel het wetgevend orgaan als het bestuur zijn bestaan kon ontlenen aan de wil van het volk van Curaçao. Volgens de Commissie was het duidelijk dat bij een wens naar meer autonomie in laatstgenoemde zin, het zelfbeschikkingsrecht in beeld kwam. Daarmee lag achter het staatsrechtelijk begrip “autonomie” een politieke gedachte verscholen. Vooral ten aanzien van de Staten van Curaçao heerste het gevoel dat dit orgaan niet (volledig) de wil van de Curaçaose bevolking vertegenwoordigde. De

⁹² De Commissie deelde de opvatting dat aan de Staatsregeling - vanwege het ontbreken van Curaçaose goedkeuring of medewerking - geen gezag zou kunnen worden toegekend niet. Zij meende dat de Staatsregeling geheel grondwettelijk tot stand was gekomen. Uitgaan van de bewering dat de op grond van de Staatsregeling ingestelde organen van wetgeving en bestuur geen bestaansrecht meer bezaten zou volgens de Commissie leiden tot ‘*anarchie en chaos*’.

⁹³ Ter illustratie van de laatste klacht wijs ik op de door de Nederlandse regering uitgewerkte samenstelling van de Rijksconferentie. Terwijl Nederland en Nederlands-Indië ieder vijftien leden mochten aanwijzen, mochten Curaçao en Suriname elk slechts drie leden afvaardigen, zie Van Helsdingen 1957, p. 4 en ook Oostindie 2001, p. 33.

⁹⁴ Het is mij onduidelijk of de Commissie dit in algemene zin bedoelde of refereerde naar het vernietigingsrecht en het vaststellen van de Curaçaose begroting bij een tekort.

⁹⁵ Rapport Ellis, p. 126.

⁹⁶ Rapport Ellis, p. 126.

Commissie stelde daarom dat in het Curaçaose streven naar de autonomie het een en ander kon worden 'gezuiverd'.

Dit kon worden verwezenlijkt door ten aanzien van de samenstelling en de bevoegdheden van de Staten van Curaçao drie wijzigingen door te voeren. Zo zou volledig kiesrecht voor de Staten worden ingevoerd. Voorts zou de regeling van alle inwendige aangelegenheden bij uitsluiting aan de Staten worden opgedragen. Ook zou een verantwoordingsplicht van het bestuur aan de Staten worden ingevoerd.⁹⁷

Het bestuur werd krachtens de Staatsregeling van Curaçao benoemd door de Kroon.⁹⁸ De Commissie achtte behoud van deze constructie noodzakelijk, anders zouden in de kleine Curaçaose gemeenschap de benoemingen inzet of voorwerp kunnen worden van politieke verhoudingen of overwegingen, hetgeen weer kon leiden tot corruptie.⁹⁹

Ten aanzien van de regeling van de inwendige aangelegenheden bestond destijds weinig duidelijkheid over wat daaronder exact moest worden verstaan. Naar het oordeel van de Commissie was het in een nieuwe constructie van het Koninkrijk noodzakelijk een voorziening op te nemen, waarin werd bepaald wat als inwendige aangelegenheid kon worden aangemerkt. Hierbij zou dan uitdrukkelijk moeten worden bepaald dat de regeling van inwendige aangelegenheden bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de Curaçaose organen zou behoren. Volgens de Commissie viel een allesomvattende definitie niet te maken, er diende aansluiting te worden gezocht bij de nieuwe verhoudingen in het Koninkrijk. De Commissie ging daarbij uit van de gedachte dat, indien in elk deel van het Koninkrijk de inwendige aangelegenheden zelfstandig zouden worden behartigd, de gezamenlijke belangen van het Koninkrijk konden worden behartigd door een nieuw op te richten gemeenschappelijk orgaan.¹⁰⁰ Het lag voor de hand dat de aangelegenheden die niet tot het gezamenlijk belang behoorden, als inwendige aangelegenheden werden aangemerkt.¹⁰¹

5.2. De aanloop naar de rijksconferentie van 1948

De op 21 maart 1941 door de Nederlandse regering aangekondigde rijksconferentie zou in 1948 moeten plaatsvinden. Echter, de naoorlogse ontwikkelingen in Nederlands-Indië maakten dat de aanloop naar de conferentie heel anders verliep dan aanvankelijk was gepland.¹⁰² Er moest een andere strategie worden gevolgd, met voor de Oost en de West verschillende benaderingen en andere afspraken. Waar ten aanzien van de Oost de prioriteiten van de Nederlandse regering bij behoud van de Republiek Indonesië binnen het Koninkrijk der Nederlanden lagen, ging het wat

⁹⁷ Rapport Ellis, p. 127-128.

⁹⁸ De Raad van Bestuur bestond volgens artikel 58 lid 1 Staatsregeling uit de gouverneur als voorzitter, een ondervoorzitter en drie leden. De gehele Raad werd door de Koning benoemd, de Gouverneur op grond van artikel 11 Staatsregeling en de overige leden krachtens artikel 58, lid 2.

⁹⁹ Rapport Ellis, p. 131. De angst voor corruptie op Curaçao leefde dus al ruim voordat er sprake was van daadwerkelijk zelfbestuur.

¹⁰⁰ Of zoals H.M. Koningin Wilhelmina het in de radiorede van 6 december 1942 formuleerde. Zie p. 40 hierboven.

¹⁰¹ Rapport Ellis, p.

134.

¹⁰² Het door Nederland geplande dekolonisatieproces werd doorkruist door de op 17 augustus 1945 - enkele maanden na de bevrijding van de Japanners - uitgeroepen onafhankelijkheidsverklaring van de Republiek Indonesië door Soekarno en Hatta.

betreft Suriname en Curaçao voornamelijk om het tegemoetkomen aan de wensen naar meer zelfbestuur.

Op Curaçao toonde de bevolking zich steeds meer bewust van de onrechtvaardige situatie ten aanzien van het zelfbestuur van inwendige aangelegenheden en het ontbreken van een mechanisme waarin het bestuur verantwoording aflegt aan een gekozen volksvertegenwoordiging. In de Staten spraken de leden zich nadrukkelijker uit en maakten zij intensiever gebruik van de beperkte controlebevoegdheden bij de behandeling van begrotingen.¹⁰³ In afwachting van de bevrijding van de bezette delen van het Koninkrijk werd het maatschappelijk debat reeds tijdens de Tweede Wereldoorlog scherp gevoerd. De Curaçaoënaar Statius Muller, nota bene een voormalig ambtenaar en oud-lid van de Raad van Bestuur, vatte in zijn ingezonden artikelen in de krant *Beurs* de gevoelens van de bevolking van Curaçao samen.¹⁰⁴ In zijn beschouwingen kwamen voornamelijk gevoelens van ontevredenheid over de uit Londen afkomstige financiële maatregelen aan de orde, maatregelen die voornamelijk zagen op het creëren van extra overheidsinkomsten om de bevrijding van Nederland en Nederlands-Indië te kunnen financieren. Curaçao werd immers wel als koninkrijksgenoot gevraagd offers te brengen, maar voor eigen, dringende aangelegenheden – zoals de aanpak van woningtekorten – was geen ruimte.¹⁰⁵

5.3. De Staten van Curaçao

In de periode na de Tweede Wereldoorlog was in de vergaderingen van de Staten het onderwerp “autonomie” regelmatig onderwerp van debat. Directe aanleidingen voor agendering van dit onderwerp waren onder andere de aanwijzing van afgevaardigden voor de rijksconferentie, de “Autonomie-Commissie” en de bespreking van de bevindingen van de Commissie De la Try Ellis. Menig Statenlid heeft zich uitgesproken over de toekomst van het Koninkrijk der Nederlanden, de plaats van Curaçao binnen het nieuwe verband, de verhouding tot Nederland en de verhoudingen tussen de eilanden onderling.¹⁰⁶ Op deze plaats zullen niet alle ten aanzien van het begrip “autonomie” gegeven interpretaties en wensen besproken worden. Ik noem slechts de meest in het oog springende interpretaties.¹⁰⁷

Statenlid Maal sprak zich tijdens vergaderingen van de Staten regelmatig stellig uit over het tot dan toe door Nederland gevoerde koloniale bewind. Volgens hem kon onder autonomie niet worden verstaan een door Nederland herziene Staatsregeling:

“(..) een zilveren presenteerblad uit Holland met een Wet op de Staatsinrichting van Curaçao, met daaronder gedrukt “Made in Holland”. Ik versta daaronder, dat wij hier onze grondwet maken. Ik weet, dat er fouten in

¹⁰³ Kasteel 1956, p. 76-77. Ondanks het stellen van vele vragen, wisten de Statenleden dat het Bestuur noch het Opperbestuur tot niets gedwongen kon worden, hetgeen hen een machteloos gevoel gaf.

¹⁰⁴ *Beurs*, 12, 14 en 16 april 1945, zie ook Kasteel, p. 81 die enkele delen van de bijdragen integraal heeft overgenomen.

¹⁰⁵ Volgens Statius Muller leek het onwaarschijnlijk dat de Koningin volledige en onbeperkte autonomie voor Curaçao voor ogen had. *Beurs* 16 april 1945.

¹⁰⁶ Zo maakte Statenlid Eman zich verschillende keren hard voor een gelijkstelling van Curaçao en Aruba (Not. Staten Curaçao 1946, 18 april, p. 41-42 18 juli, p. 180 en 193-194. Tijdens de laatstgenoemde vergadering stelde hij dat Aruba “het meerderjarige broertje is van Curaçao” en autonomie ten opzichte van Curaçao “een aangeboren recht is”.

¹⁰⁷ Het waren vooral de “landskinderen” Maal, Da Costa Gomez en Eman die zich tijdens de vergadering uitspraken over dit onderwerp.

*zullen zijn; maar dan hebben wij iets, dat wij zelf gemaakt hebben en wij niet weer zooals Johan van Walbeeck gaf: „Alsjeblieft, aannemen”. Wij hebben niets aan te bieden. Wij hebben te eischen, dat wij onze grondwet hier maken, zonder overleg; dat eischen wij!”*¹⁰⁸

Arubaans Statenlid Eman verwoordde het verlangen naar autonomie eveneens in krachtige bewoordingen, ook wanneer hij niet de “Arubaanse zaak” bepleitte:

*“Wij menen dat de tijd rijp is en ook is aangebroken, dat Curaçao autonomie zal krijgen. (...) Ik geloof, dat onze eilanden hier niet meer als kinderen behandeld kunnen worden. Wij hebben toch in deze acht jaren na den overgang van den Kolonialen Raad in de Staten bewezen, dat wij practisch wel bekwaam zijn om onze zaken te besturen. (...) Het zou voor mij niets vreemd zijn als de Kroon op dit oogenblik zou zeggen: ja die heeren zijn bekwaam en berekend voor hun taak. Ik wensch, dat wij tot zelfbestuur en tot zelfbeschikkingsrecht komen.”*¹⁰⁹

5.3.1. Autonomie in sneltreinvaart: “Doktoor” M.F. da Costa Gomez

De Curaçaoënaar Moises Frumencio da Costa Gomez, ook wel ‘Doktoor’ genoemd, heeft zich na zijn proefschrift¹¹⁰ verschillende keren stellig uitgesproken over de staatkundige ontwikkelingen van Curaçao en de toekomst van het Koninkrijk. Hij werd in 1937 Statenlid en maakte tijdens de Tweede Wereldoorlog als Curaçaose afgevaardigde deel uit van de in Londen gevestigde Buitengewone Raad van Advies.¹¹¹ Ook maakte hij deel uit van de in 1946 benoemde “Autonomie-Commissie” van de Staten. Daarmee werd hij op Curaçao als een van de sleutelfiguren in de naoorlogse verkrijging van autonomie gezien en werd hij het boegbeeld van het Curaçaose postkoloniale staatsrecht.

In een vijftal lezingen voor de debatteerclub ‘Unitas’ presenteerde Da Costa Gomez zijn wetenschappelijk onderbouwde visie op de staatsrechtelijke positie van Curaçao, getiteld “Curaçao in het Koninkrijk”.¹¹² Hierbij streefde hij ernaar zijn toehoorders te voorzien van een objectieve weergave van de staatsrechtelijke positie van Curaçao en van zowel een objectieve als een subjectieve beschouwing van Curaçao als staats- en rechtsgemeenschap in een nieuw Koninkrijk der Nederlanden.¹¹³ Da Costa Gomez heeft zijn bevindingen en beschouwingen verwerkt in een *proeve van een constitutie voor de nieuwe rechtsgemeenschap der Nederlandsche Antillen* die is gebaseerd op de door hem uiteengezette beginselen.¹¹⁴

¹⁰⁸ Not. 1946 18 april p. 42.

¹⁰⁹ Not. 1946 18 april p. 41.

¹¹⁰ M.F. da Costa Gomez, *Het wetgevend orgaan van Curaçao. Samenstelling en bevoegdheid bezien in het kader van de Nederlandse koloniale politiek*, (diss. Amsterdam), Amsterdam: H.J. Paris 1934.

¹¹¹ Het adviesorgaan, benoemd bij KB van 21 maart 1942, werd ingesteld om de regering in ballingschap bij te staan als vervanger van de Raad van State. Ministers waren – met uitzondering van besluiten van militaire aard - verplicht adviezen in te winnen over alle besluiten waarin algemene bindende regelingen werden vastgesteld. De Raad van Advies bestond uit tien Europese Nederlanders, vier vertegenwoordigers uit Nederlands-Indië, en uit Curaçao en Suriname elk één.

¹¹² De lezingen zijn gebundeld en in boekvorm verschenen, M.F. da Costa Gomez, *Curaçao in het Koninkrijk*, Curaçao: s.n. 1946.

¹¹³ M.F. da Costa Gomez 1946, p. 5.

¹¹⁴ M.F. da Costa Gomez 1946, p. 132 e.v.

In zijn visie op de nieuwe staatsrechtelijke positie van Curaçao – door hem aangeduid als de Nederlandse Antillen – dienden de eilanden uitgerust te zijn met zelfstandige besturen en volksvertegenwoordigingen met nieuwe bevoegdheden om de eigen inzichten tot gelding te brengen. Deze besturen zouden moeten zijn verenigd in een op basis van vrijwilligheid gevormde, hogere gemeenschap van de Nederlandse Antillen. Indien een eiland financieel niet draagkrachtig genoeg zou blijken om de lasten van goed bestuur zelf te kunnen dragen, zou het recht een eigen rechtsgemeenschap te vormen niet verloren gaan, maar diende steun te worden verleend vanuit de andere eilanden.¹¹⁵

Hij pleitte voor een principiële verandering in de verhouding met Nederland, waarbij de fundamenteën van de staatsinrichting van de Nederlandse Antillen zouden steunen op het zelfbeschikkingsrecht. Da Costa Gomez' opvattingen zijn invloedrijk geweest voor de opstelling van de Staten jegens de Nederlandse regering; in veel officiële verklaringen, petitie van de Staten en ook in de Staatsregeling van 1948 zijn Da Costa Gomez' standpunten en formuleringen te herkennen.

5.4. De Autonomie-Commissie van de Staten van Curaçao

Begin 1946 leidden de werkwijze en voortgang van de Nederlandse regering ten aanzien van de voorbereidingen van de rijksconferentie tot ontevredenheid in de Staten. Om de zaken te bespoedigen werd besloten een commissie naar Nederland te zenden die de opdracht kreeg een petitie aan de Koningin aan te bieden. Een "Autonomie-Commissie" was volgens de Staten noodzakelijk, aangezien in Nederland weinig initiatief tot overleg werd getoond.¹¹⁶ Nadat overleg was gevoerd met de Staten van Suriname werden de leden van de Autonomie-Commissie gekozen en werd een petitie, gericht aan H.M. Koningin Wilhelmina, geformuleerd.¹¹⁷ In de petitie werden de ontevredenheid over de voortgang en de noodzaak tot hervormingen in het bestuur als volgt verwoord:

*(...) dat de Staten thans met bezorgdheid vervuld zijn, over de toestand van het Koninkrijk, van hetwelk Curaçao een integrerend deel uitmaakt;
dat de algemene ontevredenheid over het bestuursstelsel in Curaçao ingrijpende veranderingen, in afwachting van de definitieve constructie van het Koninkrijk uiterst urgent maakt;
dat het Bestuur van Curaçao, berustend op verouderde beginselen, nog heden autocratisch is en derhalve een democratische structuur onmogelijk maakt; (...)*¹¹⁸

Over de Staatsregeling van 1936 en de betrokkenheid van de Nederlandse Regering waren de Staten in de petitie eveneens stellig:

(...) dat de Staatsregeling, waarop dit bestuur steunt, gans in strijd is met de rechtsovertuiging der Curaçaosche bevolking en geen rekening houdt met het gerechtvaardigde verlangen der bevolking naar een gekozen, ware

¹¹⁵ Als voorbeeld van deze steun noemde hij de verkoop van gouvernementsplantages en zoutpannen op Bonaire om de tekorten in de Curaçaose begroting te dekken en nog veel belangrijker, de wijze waarop de kolonie Curaçao tijdens de Tweede Wereldoorlog het moederland heeft geholpen met de kosten van de oorlogsvoering, de bevrijding en haar ten tijde van het schrijven nog steeds hielp in haar deviezennood. Da Costa Gomez 1946, p. 129.

¹¹⁶ Statenlid Maal stelde aan de orde dat aan H.M. Wilhelmina brieven en telegrammen waren verstuurd, maar dat geen antwoord werd ontvangen.

¹¹⁷ Notulen Staten van Curaçao 1946-47, p. 47-67 en 145-150.

¹¹⁸ Petitie van Curaçao, zie *Kamerstukken II* 1947/48, 650, nr. 12, p. 34.

volksvertegenwoordiging en ook de voor een democratisch beleid der Regering noodzakelijke verantwoordelijkheid van bestuurders tegenover de bevolking en zelfs de mogelijkheid bevat aan de financiële autonomie van Curaçao afbreuk te doen niettegenstaande het financieel vermogen van Curaçao zijn eigen huishouding te voeren en daarbij zelfs bedragen te verstrekken voor de oorlogvoering en de wederopbouw van Nederland;
dat de Nederlandse Regering niet op de hoogte is met de Curaçaosche toestanden en veelal eenzijdig wordt ingelicht; (...)

De strekking van de petitie was duidelijk: in de aanloop naar nieuwe verhoudingen in het Koninkrijk kon niet langer worden volstaan met een volksvertegenwoordiging die niet volledig democratisch werd gekozen. Dat gold ook voor het feit dat sprake was van bestuur dat geen verantwoording verschuldigd was aan de volksvertegenwoordiging.

Tijdens de Statenvergadering van 6 juni 1946 werden de leden van de Autonomie-Commissie definitief benoemd en werd een bindende opdracht geformuleerd.¹¹⁹ De Commissie diende de door de Staten geformuleerde petitie aan de Koningin aan te bieden en aan de Nederlandse regering de in de petitie vervatte voorstellen voor te leggen. Daarbij werd de Commissie opgedragen de besprekingen over de te verkrijgen autonomie te voeren uitgaande van een onderlinge wil tot samenwerking, het zelfbeschikkingsrecht en gelijkheid met de andere staatsdelen in het Koninkrijk.¹²⁰

Bij die besprekingen mocht de Commissie niet afwijken van een aantal door de Staten gegeven richtlijnen:¹²¹

1o. De aan Curaçao toe te kennen autonomie diende zo volledig mogelijk te zijn. Hiermee werd beoogd dat Curaçao verzekerd zou zijn van dezelfde mate van autonomie als de andere delen van het Koninkrijk.

[...]

3o. De bevoegdheden van de Gouverneur dienden zich te beperken tot uitsluitend zaken die het belang van het Koninkrijk raakten.

4o. Er werd een drietal aangelegenheden genoemd die volgens de Staten tot de bevoegdheid van de overkoepelende organen van het Koninkrijk behoorden:

- a. Diplomatieke en buitenlandse politieke betrekkingen, met uitzondering van regionale economische aangelegenheden;*
- b. Defensie;*
- c. De beslissing inzake geschillen over de omvang van het begrip "inwendige aangelegenheid".*

¹¹⁹ In de Staten is stevig gedebatteerd over de samenstelling van deze bijzondere commissie. De democratisch gekozen Statenleden vonden dat het ongepast was benoemde Statenleden Curaçao te laten vertegenwoordigen in gesprekken over autonomie en zelfbeschikking. Benoemd werden de leden Da Costa Gomez, E. Jonckheer, Kwartsz, Plantz, Gerharts en C.A. Eman.

¹²⁰ De opdracht is als bijlage bij de Notulen van de vergadering van 6 juni 1946 opgenomen.

¹²¹ In totaal zijn zes richtlijnen geformuleerd, waarvan twee met een nadere onderverdeling. Ik beperk me hier tot de richtlijnen die de gewenste autonomie het meest volledig uitdrukken.

50. Er werd een opsomming gegeven van de inwendige aangelegenheden waarvan regeling in ieder geval tot de exclusieve bevoegdheden van de Curaçaose organen diende te behoren:
- a. Volledige bevoegdheid om de staatsinrichting van Curaçao in overeenstemming met de nieuwe grondwet van het Koninkrijk zelfstandig te regelen;
 - b. Volledige beschikkingsbevoegdheid over de eigen middelen, zonder inmenging van de overkoepelende koninkrijksorganen;
 - c. De bevoegdheid van eigen organen om de wetten van het Koninkrijk uit te voeren;
 - d. De handhaving van de inwendige rust en orde door eigen organen.

Richtlijn 40.c, die betrekking had op de geschillen aangaande de omvang van het begrip 'inwendige aangelegenheden' is opmerkelijk. Deze richtlijn impliceerde namelijk dat de overkoepelende koninkrijksorganen het laatste woord dienden te hebben over de vraag of een aangelegenheid al dan niet een inwendige aangelegenheid behelsde. Hoewel de Staten ten aanzien van de samenstelling van de koninkrijksorganen een afvaardiging beoogden die effectieve behartiging van de Curaçaose belangen zou waarborgen, getuigde deze keuze van een grote mate van terughoudendheid. In 1923 had de Commissie Staal namelijk al geconcludeerd dat de beoordeling of sprake is van een inwendige aangelegenheid aan de wetgever van Curaçao diende te worden overgelaten.¹²² De Staten hebben hiermee mijns inziens een aanzienlijke kans gemist in de onderhandelingen met de Nederlandse regering.

De Autonomie-Commissie verbleef bijna zes weken in Nederland. In deze periode zijn acht besprekingen gevoerd met de Nederlandse regering.¹²³ Tijdens een 'nabespreking' in de Staten maakten enkele Commissieleden gebruik van de gelegenheid hun onvrede te uiten over een merkwaardige actie van de Raad van Bestuur. Laatstgenoemde had namelijk besloten een tweede commissie naar Nederland af te vaardigen, de Commissie van de Raad van Bestuur, onder voorzitterschap van niemand minder dan De la Try Ellis. Deze 'schaduwcommissie' had de opdracht het Opperbestuur te voorzien van een tegenwicht tegen de – naar eigen zeggen – "overijlde handelingen" van de Autonomie-Commissie. Statenlid en lid van de Autonomie-Commissie Plantz verwoordde de aversie tegen de actie van de Raad van Bestuur in niet mis te verstane bewoordingen:

"(..) Het is daarom te betreuren, dat er mensen op Curaçao wonen, die zich Curaçaoënaars noemen, die een dergelijke laffe houding kunnen aannemen. Het spijt mij voor hen, want of zij het willen of niet, autonomie zal komen. Wij hebben vertrouwen in Hare Majesteit de Koningin, in de Nederlandse regeering en in het Nederlandse volk."

Plantz eindigde zijn betoog met een Spaans gezegde: "Los perros ladran, la caravana pasa".¹²⁴

¹²² Zie ook paragraaf 2.2.1 hierboven.

¹²³ In de Bijlage bij de Notulen van de vergadering van 8 augustus 1946 is een chronologisch verslag van de reis opgenomen. Over de besprekingen met de Nederlandse regering is weinig bekend. Deze hadden namelijk een geheim karakter.

¹²⁴ Notulen Staten van Curaçao 1947/1948, p. 209. Het spreekwoord is afkomstig uit het Arabisch en betekent letterlijk: "De honden blaffen, de stoet passeert". Vermoedelijk wilde Plantz benadrukken dat de daden van de Raad van Bestuur geen effect ressorteerden.

De verdeeldheid tussen Statenleden en de leden van de Raad van Bestuur was historisch diepgeworteld.¹²⁵ De strijd tussen deze twee kampen was daarmee niet beperkt tot de debatten over inwendige aangelegenheden in de Staten, maar werd verder uitgebreid naar het Europese deel van het Koninkrijk.

In oktober 1947 kregen de Staten van Curaçao een antwoord op hun petitie, waarin de Nederlandse regering een aantal toezeggingen deed:

“dat in afwachting van de Rijksconferentie gestreefd zou worden naar de uiterste ontwikkeling van de aanwezige wettelijke mogelijkheden inzake de autonomie der eilanden, de samenstelling van de volksvertegenwoordiging, de verhouding van Gouverneur en volksvertegenwoordiging, de verhouding van de Nederlandse wetgevende organen en Curaçaosche en tenslotte naar een meer regelmatig overleg met vertegenwoordigers uit Curaçao.”

De Nederlandse regering had de intentie om de Staatsregelingen van Curaçao en Suriname zoveel mogelijk te wijzigen conform de wensen van de Curaçaose bevolking, maar dit diende wel binnen de bandbreedte van de toepasselijke grondwetsartikelen te geschieden.¹²⁶

Het sluitstuk van deze transitiefase was de Wijzigingswet van 21 mei 1948, waarin voor Curaçao de navolgende belangrijke wijzigingen waren vervat:

1. Afschaffing van benoemde Statenleden en uitbreiding van het kiesrecht;
2. Uitbreiding van het aantal zetels in de Staten en een wijziging van de zetelverdeling;
3. Afschaffing van de algemene verordening voor inwendige aangelegenheden aan de aanwijzingen vanwege de Koning;
4. Volledige bevoegdheid van de Staten tot het vaststellen van de begroting, ook wanneer deze niet sluitend zou zijn;
5. De aanstelling van een vertegenwoordiger in Nederland.

Met de inwerkingtreding van de Staatsregeling van 1948 op 31 mei 1948 was een tussenstap naar het ontstaan van het land de Nederlandse Antillen gezet. Het zou echter nog tot de vaststelling van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in 1954 duren voordat de voormalige Kolonie Curaçao een autonoom land binnen het Koninkrijk zou worden.

¹²⁵ Deze verdeeldheid was het gevolg van de tegenstellingen tussen de uit Nederland afkomstige leden van de Raad van Bestuur en de 'landskinderen' in de Staten.

¹²⁶ Van Helsdingen 1957, p. 14.

5.5. De rondetafelconferentie van 1948

De op 6 december 1942 aangekondigde Rijksconferentie zou uiteindelijk in het voorjaar van 1948 plaatsvinden.¹²⁷ De rondetafelconferentie (hierna: 'Conferentie') kreeg echter een andere vorm en inhoud dan gepland: Nederlands-Indië deed niet meer mee en ook de samenstelling van de delegaties was anders dan aanvankelijk bedacht.¹²⁸

De Conferentie kreeg de opdracht beginselen te formuleren die de wenselijk geachte hervormingen van de staatkundige verhoudingen in het Koninkrijk tot uitdrukking moesten brengen. Deze beginselen dienden te worden uitgewerkt in ontwerpen die zouden dienen tot het verwezenlijken van een nieuwe rechtsorde. De Conferentie was een omvangrijke operatie: er werden zowel openbare als besloten vergaderingen gehouden, er werden secties en commissies gevormd en er zijn diverse adviezen en nota's verschenen. Uit de deelnemers werd een redactiecommissie samengesteld die de taak kreeg resoluties te formuleren die aan de openbare vergadering werden voorgelegd. De redactiecommissie heeft in totaal zeventien resoluties geformuleerd die tijdens de openbare beraadslagingen zijn behandeld.¹²⁹

5.5.1. De resoluties van de Conferentie Nederland-Suriname-Curaçao¹³⁰

In Resolutie I spraken de deelnemers zich uit over het doel van de Conferentie. De bestaande verhoudingen tussen Nederland, Suriname en Curaçao zouden worden omgezet in een nieuwe staatsorde, een nieuw Verenigd Koninkrijk der Nederlanden. Dit nieuwe Koninkrijk zou, in aansluiting op de rede van H.M. Koningin Wilhelmina van 6 december 1942, steunen op de drie zuilen van vrijheid, gelijkwaardigheid en verbondenheid. Deze drie kernbegrippen kwamen in meerdere resoluties aan de orde, in het laatste deel van Resolutie I werden de definities gegeven. Onder vrijheid verstond de Conferentie:

*Zelfstandigheid in eigen inwendige aangelegenheden en de vrijwillige aanvaarding van de samenwerking in de behartiging der gemeenschappelijke aangelegenheden.*¹³¹

De zelfstandigheid ten aanzien van de inwendige aangelegenheden betekende volgens diverse sprekers *niets minder dan de volledige liquidatie van de koloniale gedachte* en het zijn van 'baas in eigen huis'.¹³²

In Resolutie III gaf de Conferentie aan dat de staatkundige bouw van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden in een rijksgrondwet diende te worden vastgelegd. Deze rijksgrondwet diende krachtens Resolutie IV te worden voorzien van een principiële afbakening tussen het terrein van

¹²⁷ Besluit tot bijeenroeping van de Conferentie, KB 23 december 1947, nr. 74.

¹²⁸ De Conferentie bestond uit een voorzitter (de minister van Koloniën), drie algemene adviseurs met raadgevende stem (uit elk deelgebied één), 12 Nederlandse leden, 8 Surinaamse leden en namens Curaçao eveneens 8 leden.

¹²⁹ De notulen van de openbare vergaderingen zijn, voorzien van algemene beschouwingen van de Centrale Sectie en adviezen van de afzonderlijke Secties, in druk verschenen, evenals de tijdens de derde openbare vergadering aangenomen resoluties en moties. J.A. Jonkman, *Conferentie Nederland-Suriname-Curaçao*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1948 en *Resoluties en Moties aangenomen tijdens de derde openbare vergadering op 18 maart*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1948.

¹³⁰ Ik beperk me hier tot de voor dit onderwerp relevante (delen van) resoluties.

¹³¹ Resolutie I, sub 2 onder a.

¹³² Notulen 1^e openbare vergadering p. 7 en ook 32-34.

de gemeenschappelijke aangelegenheden en dat van de inwendige aangelegenheden. In sub 1 van deze resolutie werd een aantal onderwerpen genoemd dat in beginsel als gemeenschappelijke aangelegenheden dienden te worden beschouwd. Gemeenschappelijke aangelegenheden waren onder andere:

1. Regelingen inzake de troonopvolging;
2. De verzekering van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden;
3. Het waarborgen van een democratisch staatsbestel in de landen;
4. De regeling van nationaliteit en van de verhouding van nationaliteit tot burgerschap;
5. De zorg voor de buitenlandse betrekkingen, waaronder begrepen de naleving van internationale verplichtingen;
6. De verdediging en bewaring van de onafhankelijkheid van het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden;
7. De regelingen inzake auteursrecht, industriële eigendom en octrooien.¹³³

Resolutie IV, sub 2 bepaalde dat alle onderwerpen die niet in sub 1 waren vermeld, in beginsel dienden te worden beschouwd als inwendige aangelegenheden. Voorts werd bepaald dat het aanbrengen van wijzigingen in deze opsomming de instemming behoefde van alle landen. Bovendien werd bepaald dat de Rijksregering, na de Rijksraad te hebben gehoord, diende te beslissen over bestuursgeschillen met betrekking tot de vraag of een aangelegenheid een gemeenschappelijke aangelegenheid was.¹³⁴

In Resolutie VI kwam een wens van de Staten van Curaçao aan de orde.¹³⁵ Sub 1 van deze resolutie bepaalde dat de zelfstandigheid in inwendige aangelegenheden met zich brengt dat elk land zijn eigen grondwet vaststelt. In het kader van verbondenheid met het gemeenschappelijk staatsverband in het nieuwe Koninkrijk diende deze grondwet wel in overeenstemming te zijn met de rijksgrondwet.

In resolutie XIII bepaalde de Conferentie dat de handhaving van de inwendige orde en rust in de landen de taak van de landsoverheid was. Echter, indien verstoring van de inwendige orde en rust zou leiden tot aantasting of bedreiging van de rijksbelangen, kon de Rijksregering,¹³⁶ na overleg met de betrokken landsregering, maatregelen van tijdelijke aard nemen tot herstel van de inwendige orde en rust.

5.5.2. Een geslaagde conferentie?

In de conferentie van 1948 zijn belangrijke stappen gemaakt in de richting van een nieuw Koninkrijk der Nederlanden. De aangenomen resoluties en moties gaven blijk van een hoopvolle toekomst. Uitgangspunten van het 'nieuwe' Koninkrijk waren voornamelijk de zelfstandigheid ten

¹³³ In deze opsomming zijn de eerste contouren van artikel 3 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederland waarneembaar. In aangepaste vorm zijn sommige van de genoemde onderwerpen in dit artikel 3 van het Statuut aangemerkt als koninkrijksaangelegenheden.

¹³⁴ Deze regeling komt overeen met de hierboven besproken Richtlijn 4c van de opdracht aan de Autonomie-Commissie van de Staten van Curaçao, zie paragraaf 4.4.

¹³⁵ Richtlijn 4o. sub a van de opdracht van de Staten van Curaçao aan de Autonomie-Commissie.

¹³⁶ De Rijksregering zou krachtens resolutie VII bestaan uit de Koning, die onschendbaar is en de verantwoordelijke ministers. Het Rijkskabinet zou dan bestaan uit door de Koning benoemde rijksministers, waarvan tenminste één voor Suriname en één voor Curaçao.

aanzien van de inwendige aangelegenheden en de gelijkwaardigheid en deelgenootschap in de behartiging van gemeenschappelijke belangen.

Da Costa Gomez verwoordde tijdens de derde openbare vergadering de voor Curaçao positieve uitkomst van de Conferentie als volgt:

“(..) De vrees, dat het overwicht van Nederland zou doorwerken in onze voorstellen, heeft plaatsgemaakt voor een gevoel van vreugde bij mij, omdat juist van Nederlandse zijde is getracht dat overwicht niet te doen blijken. Er is getracht een systeem te ontwerpen voor een nieuwbouw, voor een huis voor de Curaçaoënaars. Wij voelen ons veilig in deze resoluties. Aan de Nederlandse leden in het bijzonder gaat onze dank uit voor de waardevolle plaats, die zij ons gunnen in dit nieuwe Koninkrijk.”¹³⁷

De vraag of dit spreekwoordelijke huis voor Curaçaoënaars daadwerkelijk tot stand is gekomen, dient te worden beantwoord aan de hand van een analyse van de volgende stappen in het naoorlogse dekolonisatieproces. Hierbij zijn op de eerste plaats de wijzigingen in de Grondwet in de periode 1948-1952 relevant. Op de tweede plaats vormt de totstandkoming van de tijdens de Conferentie van 1948 besproken rijksgrondwet een belangrijk ijkpunt voor de beantwoording van de vraag of de bouw van het eerdergenoemde huis is geschied zoals Da Costa Gomez voor ogen had.

5.6. De grondwetsherziening van 1948

Al geruime tijd voor de Conferentie van 1948 was de Nederlandse regering begonnen met het treffen van voorbereidingen voor een nieuwe structuur van het Koninkrijk. Eerst werd een Staatscommissie ingesteld die onderzocht hoe de belemmeringen in de Grondwet konden worden opgeheven.¹³⁸ De Staatscommissie Beel concludeerde dat er voldoende noodzaak was om veranderingen aan te brengen in de Grondwet. Op de eerste plaats stelde zij voor om overal in de Grondwet Nederlands-Indië en Curaçao te vervangen door onderscheidenlijk Indonesië en de Nederlandse Antillen.¹³⁹ Op de tweede plaats stelde de Staatscommissie voor een nieuw hoofdstuk, te weten hoofdstuk XIV (artikel 207 -210), toe te voegen aan de Grondwet. De Staatscommissie stelde het volgende voor:

1. De grondwettelijke vestiging van een nieuwe rechtsorde, waarin de in artikel 1 (Gw) genoemde gebieden de eigen belangen zelfstandig behartigen, en op voet van gelijkwaardigheid zijn verbonden tot verzorging van de gemeenschappelijke belangen en tot wederkerige bijstand, een en ander onder waarborgen voor de rechtszekerheid, de fundamentele menselijke rechten en vrijheden en deugdelijk bestuur.¹⁴⁰ (Artikel 207)
2. Het Koninkrijk der Nederlanden zou bestaan uit Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen. (Artikel 208 lid 5)

¹³⁷ Notulen 3^e openbare vergadering van 18 maart 1948, p. 92.

¹³⁸ De Staatscommissie Beel, ingesteld bij KB van 29 september 1947, kreeg de opdracht te adviseren over de nieuwe structuur van het Koninkrijk naar aanleiding van de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië en aanstaande wijzigingen in de verhoudingen met Suriname en de Curaçao.

¹³⁹ In 1938 was een eerdere poging om Curaçao te veranderen in de Nederlandse Antillen gestrand. De Staten van Curaçao en Da Costa Gomez gebruikten de nieuwe benaming al langer, zie o.a. de opdracht aan de Autonomie-Commissie en de hierboven besproken lezingen van Da Costa Gomez.

¹⁴⁰ De laatste zinsnede is terug te vinden in artikel 43 van het Statuut.

3. De Verenigde Staten van Indonesië zou federatief zijn opgebouwd uit onderling gelijkwaardige deelstaten. (Artikel 208 lid 6)
4. Het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Indonesië zouden op basis van gelijkgerechtigdheid een Unie vormen. (Artikel 208 lid 2)
5. Indien overgangsregelingen naar de nieuwe rechtsorde noodzakelijk zouden zijn die in strijd zijn met de Grondwet, zou hierin bij wet kunnen worden voorzien. Echter, beide Kamers der Staten-Generaal dienden deze wetsvoorstellen met tenminste een twee derde meerderheid aan te nemen. (Artikel 209)

In de memorie van toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Grondwet zijn de conclusies en voorstellen van de Staatscommissie bijna integraal overgenomen.¹⁴¹ Volgens de Nederlandse regering was het doel van dit wetsvoorstel tweeledig. Op de eerste plaats zou een formeel grondwettelijke basis worden gelegd voor het nieuwe Koninkrijk. Op de tweede plaats was het een uitnodiging aan de overzeese gebieden om in vrij overleg de nieuwe rechtsorde vast te stellen. Volgens de regering was het wetsvoorstel niet bedoeld om de weg waarlangs de nieuwe rechtsorde zich diende te voltrekken, eenzijdig van Nederlandse zijde te decreteren, maar deze in gemeen overleg vast te stellen.¹⁴² Dat niet eenzijdig werd gehandeld bleek volgens de regering uit de constatering dat het wetsvoorstel met de delegaties van de Conferentie van 1948 was besproken. Tijdens de Conferentie bleek overeenstemming te bestaan tussen de opzet van de Conferentie en het wetsvoorstel.¹⁴³ Hoewel met het nieuwe veertiende hoofdstuk in de Grondwet de weg werd vrijgemaakt voor een nieuwe rechtsorde in het Koninkrijk, duurde het nog even voordat aan deze nieuwe rechtsorde inhoud werd gegeven.

5.7. De Interimregeling van 1950 en 1951

Aangezien een nieuwe rijkgrondwet in de periode na 1948 op zich liet wachten,¹⁴⁴ achtte de Nederlandse regering het noodzakelijk uitvoering te geven aan de door Suriname en de Nederlandse Antillen gewenste volledige autonomie.¹⁴⁵ In afwachting van de nieuwe rechtsorde werd op grond van artikel 210 Gw besloten tot de vaststelling van een Interimregeling.¹⁴⁶ Feitelijk voorzag de Interimregeling in een wijziging van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen¹⁴⁷ en de vaststelling van de Eilandenregeling voor de Nederlandse Antillen (ERNA). De volledige autonomie werd in de Landsregeling als volgt vastgelegd:

¹⁴¹ *Kamerstukken II 1947/48*, 775, nr. 3.

¹⁴² *Kamerstukken II 1947/48*, 775, nr. 3, p. 2.

¹⁴³ *Kamerstukken II 1947/48*, nr. 10, p. 21.

¹⁴⁴ De verdraging ontstond voornamelijk door de Indonesische kwestie. De Nederlandse belangen in Indonesië waren groter dan in de West, dit gold eveneens voor de ontstane problemen.

¹⁴⁵ Volgens de Nederlandse regering mochten Suriname en de Nederlandse Antillen in hun gerechtvaardigde staatkundige verlangens niet worden teleurgesteld vanwege de verdraging in de oplossing van het Indonesische vraagstuk, zie MvT Interimregeling, *Kamerstukken II 1949/49*, 1296, nr. 3.

¹⁴⁶ De Interimregeling werd gefaseerd ingevoerd, een gedeelte in 1950 (*Stb.* 1950, K 419) en de overige bepalingen in 1951 (*Stb.* 1951, 33.).

¹⁴⁷ De Staatsregeling werd voortaan Landsregeling genoemd, zie artikel III Interimregeling 1950.

1. Het bestuur wordt voortaan uitgeoefend door de Gouverneur en een Regeringsraad. De Regeringsraad is verantwoording schuldig aan de Staten.
2. De verhouding van de Gouverneur tot de landsministers wordt gelijksoortig aan die van de Koning tot de ministers in Nederland. Aan de Gouverneur als orgaan van het Koninkrijk worden bijzondere bevoegdheden toegekend. Bij de uitoefening van deze bevoegdheden dient de Gouverneur de aanwijzingen van de Koning in acht te nemen.
3. Alle inwendige aangelegenheden dienen voortaan te worden geregeld bij landsverordening, met inachtneming van de bepalingen van de Interimregeling. De onbeperkte bevoegdheid tot regeling bij wet door de Nederlandse wetgever, zoals bepaald in artikel 63 Gw, komt daarmee te vervallen.

Voor de Nederlandse wetgever betekende de invoering van een aan de Staten verantwoordingsplichtige landsregering en de toekenning van volledige autonomie in eigen aangelegenheden het definitieve einde van het koloniale tijdperk.¹⁴⁸ Op Curaçao was men gematigd positief over de nieuwe regeling. De Staten gaven de Nederlandse regering te kennen dat zij de wetgevende autonomie niet ver genoeg vonden gaan.¹⁴⁹ Ook waren zij teleurgesteld over de zelfstandigheid van de eilanden ten opzichte van het land de Nederlandse Antillen, op de wijze zoals werd voorgesteld door de Commissie Van Poelje.¹⁵⁰

5.8. De Grondwetsherziening van 1952

Vanwege de strijdigheid tussen de Interimregelingen enerzijds en de artikelen 60-64 van de Grondwet anderzijds, diende de Grondwet te worden gewijzigd. Er werd een Staatscommissie ingesteld, waarin ook de Nederlandse Antillen en Suriname waren vertegenwoordigd.¹⁵¹ Hoewel de Staatscommissie haar eindrapport in januari 1954 uitgebracht, diende de Nederlandse regering reeds in 1952 enkele wijzigingsvoorstellen in op basis van een in juli 1952 door de Staatscommissie uitgebracht 'Interimrapport'. Een van de voorstellen voorzag in aanpassing van grondwetsbepalingen die betrekking hadden op de verhoudingen tot de overzeese gebieden. De wijzigingen in het voorstel voorzagen onder andere in:

1. Enkele redactionele aanpassingen in de tekst van de Grondwet. Zo zou in artikel 1 Gw 'Indonesië' worden vervangen door 'Nederlands Nieuw-Guinea' en zou 'Het Rijk in Europa' worden vervangen door 'Nederland';
2. De intrekking van de artikelen 62-64 Gw. In de Interimregeling was al voorzien in de wijze waarop het bestuur van de overzeese gebieden diende te worden ingericht en was de positie van de Gouverneur geregeld. Ook de in de Interimregeling opgenomen regeling van inwendige aangelegenheden maakte artikel 63 Gw overbodig.

¹⁴⁸ Voorlopig verslag. Aangezien de regeling in strijd was met de artikelen 60-64 van de Grondwet, diende deze met gekwalificeerde meerderheid te worden aangenomen.

¹⁴⁹ *Handelingen II* 1949/50, 1639.

¹⁵⁰ Zie hierover meer in paragraaf 6.1.

¹⁵¹ De Staatscommissie-Van Schaik werd in gesteld bij KB van 17 april 1950, 25.

3. De herziening van enkele bepalingen in Hoofdstuk XIV Gw. De soevereiniteitsoverdracht van Indonesië maakte de bepalingen die betrekking hadden op die transitie overbodig.

Ten tijde van de indiening van de wijzigingsvoorstellen was nog niet duidelijk welke vorm de nieuwe rechtsorde van het Koninkrijk der Nederlanden zou krijgen. De voorbereidingen waren in volle gang en inmiddels was duidelijk dat de verhoudingen tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen in een Statuut zouden worden vastgelegd. De gedachte van een rijksgrondwet, waarbij een (con)federatie met Indonesië tot stand zou komen, was verlaten.¹⁵² In het wetsvoorstel is echter uitgegaan van de bestaande rechtstoestand. In het wetsvoorstel is volgens de Nederlandse regering wel getracht een zodanige regeling te treffen dat de Grondwet in een later stadium eenvoudig kon worden aangepast aan de definitieve rechtsorde van het Koninkrijk.¹⁵³ Het wetsvoorstel heeft het uiteindelijk niet gered; het werd op 7 mei 1952 in de Eerste Kamer met 34 van de 50 stemmen verworpen.¹⁵⁴ Een deel van de voorstellen is naderhand wel overgenomen bij de grondwetsherziening van 1956, twee jaar nadat de nieuwe rechtsorde in definitieve vorm werd vastgesteld.¹⁵⁵

5.9. De nieuwe rechtsorde: Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

Na de rondetafelconferentie van 1948 duurde het enkele jaren voordat verder inhoud werd gegeven aan de nieuwe rechtsorde. De in 1948 aangenomen resoluties werden door een redactiecommissie verwerkt in een ontwerp-rijksgrondwet en aangeboden aan de Nederlandse regering.¹⁵⁶ De regering heeft echter geen vervolg gegeven aan dit ontwerp en een nieuwe rondetafelconferentie bleef uit.¹⁵⁷ De bedoeling van de Nederlandse regering was de verhoudingen tussen de drie rijksdelen in een Statuut vast te leggen en niet in een rijksgrondwet. In de periode tussen 1948 en 1950 heeft de Nederlandse regering een *schets* van een Statuut opgesteld en ter beoordeling voorgelegd aan de landsregeringen van Suriname en Curaçao.¹⁵⁸ Vervolgens werd door gemachtigden van de drie rijksdelen een werkstuk ontworpen dat bestemd was om als basis te dienen voor de besprekingen van een nieuw te houden rondetafelconferentie (hierna: RTC) van 1952.¹⁵⁹ Het werkstuk week op verschillende punten af van de eerder opgestelde ontwerp-rijksgrondwet. Bij de opening van de RTC op 3 april 1952 werden de delegaties in twee secties gesplitst die elk een deel van het werkstuk zouden behandelen.¹⁶⁰ De Antilliaanse en de Surinaamse delegaties kwamen direct bij aanvang van de RTC met een aantal

¹⁵² Van Helsdingen 1957, p. 96-97. In de volgende paragraaf zal dieper worden ingegaan op de totstandkoming van het in 1954 vastgestelde Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

¹⁵³ *Kamerstukken II* 1950-1951, 2341, nr. 5.

¹⁵⁴ *Handelingen I* 1952, p. 859.

¹⁵⁵ De hierboven genoemde punten 1 en 2 zijn bij deze herziening doorgevoerd, Hoofdstuk XIV van de Grondwet is vanwege de komst van het Statuut in het geheel ingetrokken.

¹⁵⁶ Dit ontwerp is nooit gepubliceerd.

¹⁵⁷ Volgens de Nederlandse regering was een groot deel van de aangenomen resoluties verwerkt in de Interimregelingen voor de Nederlandse Antillen en Suriname en was daarbij de autonomie aan deze rijksdelen gegeven. Zie *Kamerstukken I* 1951/52, 2300 XIII A, Bijlage A, p. 11.

¹⁵⁸ De schets was volgens de Nederlandse regering een 'working paper', van een Regeringsontwerp was nog geen sprake.

¹⁵⁹ Het werkstuk is op 11 februari 1952 bekendgemaakt, op 20 februari 1952 bij brief door de minister voor Uniezaken en Overzeese Rijksdelen gepresenteerd aan de Tweede Kamer en is ook gepubliceerd in dagbladen en tijdschriften.

¹⁶⁰ Zie het verslag van de Conferentie van de minister van Uniezaken en Overzeese Rijksdelen in *Kamerstukken II* 1952/53, 2454 nr.2, p. 3.

preliminaire bezwaren tegen het werkstuk. De voorzitter van de Antilliaanse delegatie gaf aan dat de gelijkwaardigheid van de koninkrijksdelen duidelijker tot uitdrukking diende te komen en dat deze in de benaming van de koninkrijksorganen beter tot uitdrukking kon worden gebracht. De voorzitter van de Surinaamse delegatie vond dat een verkeerde weg was ingeslagen en stelde dat:

“het niet in de eerste plaats aankomt op geschreven bepalingen, maar veeleer op onderling vertrouwen en op de wil om elkaars behoeften en omstandigheden te begrijpen en elkaar te verstaan.”

Later in de RTC bleek de tekst van de preambule het zwaartepunt van de Surinaamse ontevredenheid te vormen. De Surinaamse delegatie wilde namelijk in de preambule een clausule opnemen die het zelfbeschikkingsrecht en het recht van secessie regelde, en dreigde zelfs met opschorting van de RTC.¹⁶¹ De Nederlandse delegatie was van oordeel dat de bezwaren van de Surinaamse delegatie de grondslagen van de regeling van de rechtsorde van het Koninkrijk raakten. De voorstellen van de Surinaamse delegatie weken in zulke belangrijke mate af van de tot dan toe uitgewerkte constructie, dat de Nederlandse delegatie meende niet in de voorstellen te kunnen treden.¹⁶² De standpunten van de Nederlandse en de Antilliaanse delegatie enerzijds en die van de Surinaamse delegatie anderzijds, kwamen zover uit elkaar te liggen dat besloten werd de Conferentie te verdagen.¹⁶³

De *break* in de onderhandelingen was noodzakelijk om uit de impasse te komen. Volgens de Nederlandse regering had Suriname een te ruime interpretatie van het zelfbeschikkingsrecht gehanteerd.¹⁶⁴ Na een kabinetswisseling in Nederland werden de interpretatieverschillen gladgestreken en konden de voorbereidingen voor de voortzetting van de RTC worden hervat.¹⁶⁵ Na een lange aanloop werd op 6 februari 1954 een ontwerp-Statuut (hierna: Ontwerp) vastgesteld en aangeboden aan de Nederlandse ministerraad. Het Ontwerp bevatte 61 artikelen die waren voorzien van een toelichting. In het algemene deel van de toelichting werden de wezenlijke elementen van de nieuwe rechtsorde van het Koninkrijk summier geschetst en werd ingegaan op de wijze waarop deze elementen in het Statuut tot uitdrukking waren gebracht. Ten aanzien van de autonomie van Curaçao en Suriname was in het algemene deel van de toelichting een aantal aanknopingspunten te vinden. Zo werd gesteld dat de in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden neergelegde nieuwe rechtsorde de ideële en materiële belangen van de volken van de drie landen diende. De grondbeginselen van de inhoud van de nieuwe rechtsorde van het Koninkrijk dienden aldus te worden samengevat:

*“dat in deze rechtsorde de landen zelfstandig de eigen belangen behartigen.”*¹⁶⁶

Vervolgens werd de inhoud van de nieuwe rechtsorde in drie delen onderscheiden:

¹⁶¹ Oostindie en Klinkers 2001 (Deel 1), p. 126.

¹⁶² De fundamentele verschillen waren volgens de Nederlandse delegatie onacceptabel en dus onbespreekbaar, zie ook *Kamerstukken II* 1951/52, 2454, nr. 2, p. 5 en 26.

¹⁶³ Er werd besloten een commissie aan te wijzen die aan de hand van het tot dan toe gevoerde beraad, het overleg over het ontwerp-statuuut zou voortzetten.

¹⁶⁴ Zo eiste Suriname, niet geheel onterecht, een recht van secessie in het Statuut.

¹⁶⁵ Hiervoor diende de Nederlandse minister wel een tournee langs Curaçao, Suriname en New York te maken. Zie Oostindie en Klinkers 2001 (Deel I), p. 127-134 voor een uitvoerige beschrijving van de gebeurtenissen.

¹⁶⁶ Toelichting op het Ontwerp-Statuut, p. 3. Deze gedachte is vastgelegd in artikel 41, zie ook de bespreking van artikel 41 van het Ontwerp hieronder.

I. Een Rijksband tussen de landen

Het vormen van één staatsverband bracht met zich dat een aantal aangelegenheden vanwege het Koninkrijk diende te worden behartigd. Deze koninkrijksaangelegenheden werden limitatief opgesomd in het Statuut, zodat de autonomie van de landen kon worden zeker gesteld. Zo kon *de Koninkrijksfeer niet tegen de wil der landen worden uitgebreid*.

II. De onderlinge verhouding tussen de landen als autonome eenheden

Hiermee werd bedoeld dat de landen rekening zouden houden met elkaar, elkaar hulp en bijstand zouden verlenen en zouden samenwerken.

III. De autonome sfeer van de landen

Volgens de toelichting werd de autonomie van de landen in het Statuut verankerd. Het bestuur kon daarmee naar eigen inzicht van de landen worden gevoerd. Hoewel de Interimregelingen Suriname en de Nederlandse Antillen reeds een grote mate van autonomie in eigen aangelegenheden gaven, lag de bevoegdheid tot het regelen van de staatsinrichting van die landen bij de Nederlandse wetgever.¹⁶⁷ In het Statuut werd daarom voorzien in een wijziging van de status van de staatsinrichtingen. Zij zouden de status van landsverordening verkrijgen, zodat Suriname en de Nederlandse Antillen vanaf dat moment hun staatsinrichting zelf konden bepalen. Echter, het bepalen van de eigen staatsinrichting werd geacht het Koninkrijk te raken. Mede om die reden werd bepaald dat de koninkrijksregering diende te worden betrokken bij wijzigingen in de staatsinrichting.

Deel III werd vastgelegd in het eerste lid van artikel 41 van het Ontwerp, dat ongewijzigd het Statuut heeft gehaald en luidde als volgt:

“Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen behartigen zelfstandig hun eigen aangelegenheden.”

In de toelichting op het artikel werd nog eens herhaald dat de landen in hun autonome sfeer zelfstandig zouden handelen.¹⁶⁸ Hierin werd tevens uiteengezet dat het takenpakket van de landsorganen meer omvatte dan de zelfstandige behartiging van eigen belangen. Landsorganen hadden namelijk ook de taak zich in te zetten voor koninkrijksaangelegenheden en dienden daarbij mede acht te slaan op de belangen van het Koninkrijk. De beoordeling en waardering van deze belangen dienden echter door de landen – binnen de autonome sfeer – in zelfstandigheid te geschieden. Ten aanzien van de autonome regeling van hun staatsinrichting was in het Ontwerp een aantal bepalingen opgenomen dat ervoor diende te zorgen dat enerzijds redelijke zekerheid bestond dat het landsbestuur democratisch zou worden ingericht en dat anderzijds de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en deugdelijkheid van het bestuur bleven gewaarborgd. Ten eerste konden buiten het Koninkrijk om geen wijzigingen worden aangebracht in de fundamentele elementen van de staatsinrichting.¹⁶⁹ Ten tweede werd bepaald

¹⁶⁷ Toelichting op het ontwerp-Statuut, p. 43.

¹⁶⁸ Toelichting ontwerp-Statuut, p. 43.

¹⁶⁹ Toelichting ontwerp-Statuut, p. 43 en artikel 44.

dat het Koninkrijk over de mogelijkheid diende te beschikken om in te grijpen, indien in een van de landen een toestand zou zijn ontstaan welke in strijd zou zijn met de bovengenoemde eisen.¹⁷⁰

5.9.1. Het vervolg van de Conferentie: overeenstemming over het ontwerp-Statuut

In mei 1954 werd de RTC na een onderbreking van bijna twee jaar hervat. Na drie besloten vergaderingen werd tijdens de openbare vergadering van 3 juni 1954 door de voorzitter van de Conferentie officieel vastgesteld dat de drie delegaties overeenstemming hadden bereikt over het Ontwerp en de bijgevoegde toelichting.¹⁷¹

De voorzitter van de Conferentie ging in zijn rede in op de betekenis van de nieuwe rechtsorde voor de autonomie van de landen:

“Deelgenootschap in groter verband is niet anders mogelijk dan met opoffering van een deel van de eigen zelfstandigheid. Wie zich geen opoffering van een deel van eigen zeggenschap wil getroosten, moet het groter verband niet begeren. Door het Statuut te aanvaarden, geven niet alleen Suriname en de Nederlandse Antillen, maar geeft Nederland eveneens een deel van eigen meesterschap prijs.

*Voor Suriname en de Nederlandse Antillen zullen organen buiten het eigen land invloed behouden in sommige aangelegenheden, waarin die landen volledige eigen zeggenschap zouden hebben, als zij onafhankelijk waren.”*¹⁷²

Het Ontwerp diende vervolgens in alle landen te worden aanvaard, alvorens het kon worden bevestigd en de afkondiging kon plaatsvinden.¹⁷³ In Nederland werd het voorstel van *Wet tot aanvaarding van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden* op 24 juni 1954 ingediend bij de Tweede Kamer en op 16 juli 1954 aangenomen met 75 tegen 19 stemmen.¹⁷⁴ Ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer werd het Ontwerp in zowel de Staten van Suriname en als in die van de Nederlandse Antillen met algemene stemmen aanvaard. Een allerlaatste horde diende te worden genomen tijdens de openbare beraadslagingen en stemming in de Eerste Kamer.¹⁷⁵ Ook in de Eerste Kamer werd een twee derde meerderheid behaald, het wetsvoorstel werd met 34 stemmen voor en slechts 4 tegen aangenomen.¹⁷⁶ Na de aanvaarding door alle landen vond op 15 december 1954 de vereiste bevestiging van het Statuut plaats.¹⁷⁷ Dit diende krachtens artikel 61 van het Statuut te geschieden door de Koning.

H.M. Koningin Juliana hield ten overstaan van delegaties uit de drie Rijksdelen een rede:

¹⁷⁰ Toelichting Ontwerp-Statuut, p. 43 en artikel 43. Dit artikel wordt in het tweede deel uitvoerig besproken.

¹⁷¹ In zijn sluitingsrede hield de voorzitter van de RTC een uitvoerig betoog over de moeizame totstandkoming van het vastgestelde Ontwerp en blikte vooruit op de toekomst van het nieuwe Koninkrijksverband. Zie de integrale tekst van de rede in Van Helsdingen 1957, 138-140. Een verslag van de openbare vergadering van 3 juni 1954 is als bijlage opgenomen bij de memorie van toelichting van de Wet op de aanvaarding van Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, *Kamerstukken II* 1953-1953 3517, nr. 4.

¹⁷² Van Helsdingen 1957, p. 139.

¹⁷³ Krachtens artikel 61 van het Ontwerp diende de aanvaarding door Nederland te geschieden op de wijze waarin in de Grondwet is voorzien. Voor Suriname en de Nederlandse Antillen gold dat aanvaarding diende geschieden door een besluit van de Staten, genomen met tweederde van de uitgebrachte stemmen.

¹⁷⁴ *Kamerstukken II* 1953/54, 3517, nr. 2 en *Handelingen II* 1953/54, p. 1449.

¹⁷⁵ Gehouden op 26 en 27 oktober 1954, *Handelingen I* 1953/54, p. 22-42 en 51-60.

¹⁷⁶ *Handelingen I* 1953/54, p. 60.

¹⁷⁷ Jaarlijks wordt stilgestaan bij deze historische dag, 15 december is dan ook uitgeroepen tot ‘Koninkrijksdag’.

“Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen mogen zich gelukkig prijzen, dat een lange evolutie – ongeveer een eeuw geleden begonnen – heden haar bekroning vindt in de bevestiging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Dit is het resultaat van de ontwikkeling, die voerde tot het definitief opheffen der koloniale verhoudingen. De drie landen mogen met voldoening de wereld in dat Statuut een monument te aanschouwen geven van de macht, die geestkracht, zelfbeheersing en wijsheid kunnen opleveren te midden van de woelingen van deze critieke tijd.

(...)

Wat onze drie landen, gelegen in hun grillige geografische driehoek, ook moge scheiden en onderscheiden, al wat ons verbindt kan voeren tot een vruchtbaar samenwerken in het belang van het samenstel der drie: het veelvoud, in het besef dat het heil daarvan altijd uitgaat boven dat der afzonderlijke landen: het enkelvoud. Zinnig is deze verbondenheid der drie landen door de wederzijdse aanvulling, die zij elkander geven, en die elk hunner ten goede komt. (...)”

Met de bevestiging van het Statuut was de inwerkingtreding ervan een feit, waarin werd voorzien met ingang van 29 december 1954.

6. Het zelfbeschikkingsrecht

In debatten over de verkrijging van (meer) autonomie is in de loop der jaren vaak gewezen op het zelfbeschikkingsrecht. Dit volkenrechtelijk begrip omvat in de ruimste zin van het woord het recht van iedere natie of deel van een natie om over haar eigen lot te beschikken en wordt onderscheiden in extern en intern zelfbeschikkingsrecht.¹⁷⁸ Onder het externe zelfbeschikkingsrecht wordt het recht van elke natie verstaan om een eigen staat te vormen of zich in haar geheel of gedeeltelijk bij een andere staat aan te sluiten. Het interne zelfbeschikkingsrecht is het recht van een geconstitueerde natie om haar eigen regeringsvorm te kiezen en het te voeren regeringsbeleid naar eigen inzichten te bepalen.¹⁷⁹

Het begrip ‘zelfbeschikking’ heeft zijn naoorlogse populariteit hoofdzakelijk te danken aan het gebruik ervan in de Verenigde Naties. Hoofdstuk XI van het Handvest van de Verenigde Naties, getiteld: *Verklaring betreffende niet-zelfbesturende gebieden*, is primair bedoeld om voormalige koloniën een door alle lidstaten erkende grondslag voor het zelfbeschikkingsrecht te bieden. Uit de formulering van artikel 73 van het Handvest blijkt dat aan de lidstaten – *de beherende mogendheden* – zowel inspannings- als resultaatsverplichtingen waren opgelegd. Met de erkenning van het beginsel dat de belangen van de inwoners van deze gebieden van de hoogste orde zijn, aanvaarden de lidstaten ten aanzien van gebieden die nog niet over zelfbestuur beschikken onder meer de volgende verplichtingen:

- a. het verzekeren van de politieke, culturele en sociale vooruitgang van de bevolkingen;
- b. het ontwikkelen van het zelfbestuur;
- c. het bevorderen van de internationale vrede en veiligheid voor deze gebieden; en
- d. het leveren van bijdragen aan de ontwikkeling van de inwoners en het stimuleren van wetenschappelijk onderzoek.

Artikel 73, sub e, van het Handvest legt aan de beherende mogendheden rapportageverplichtingen op over de economische, sociale omstandigheden, alsmede over het onderwijs in deze gebieden. Nederland werd ten aanzien van haar voormalige koloniën in 1955, na de afkondiging van het Statuut voor het Koninkrijk ontheven van de rapportageverplichtingen.¹⁸⁰ Artikel 73 van het Handvest laat de deelnemende staten een grote mate van discretie.¹⁸¹ Een absoluut recht op zelfbestuur of volledige onafhankelijkheid kan er in ieder geval zeker niet uit worden afgeleid.¹⁸²

Artikel 73 werd tijdens een Algemene Vergadering in 1960 nader uitgewerkt in een tweetal resoluties.¹⁸³ In Resolutie 1541 werd nogmaals herhaald dat alle volkeren het recht op zelfbeschikking hebben en dat zij bij de uitoefening van dit recht vrijelijk hun politieke status

¹⁷⁸ Vgl. Van Rijn 2019, p. 92.

¹⁷⁹ Ontleend aan H.J. Roethof, *Het zelfbeschikkingsrecht der nationaliteiten*, (diss. Utrecht 1951), Den Haag: Martinus Nijhoff.

¹⁸⁰ Dat ging echter niet zonder slag of stoot. Nederland meende al in 1951 ontheven te zijn van de rapportageverplichtingen, de VN meenden echter dat nog geen sprake van daadwerkelijke dekolonisatie.

¹⁸¹ Zie Van Rijn 2019, p. 93.

¹⁸² Vgl. Van Rijn 2019, p. 93.

¹⁸³ Resolutie AV 1514 (XV) van 14 december 1960 en Resolutie 1541 (XV) van 15 december 1960.

mogen bepalen, alsmede het streven naar economische, sociale en culturele vooruitgang.¹⁸⁴ In Resolutie 1541 werd een vijftiental beginselen aangenomen, waarin richtlijnen waren opgenomen aan de hand waarvan wordt bepaald of sprake is van een rapportageverplichting in de zin van artikel 73, sub e, van het Handvest. In *Principle I* werd bevestigd dat het Elfde Hoofdstuk van het Handvest van toepassing is op gebieden die in 1945 als ‘gebieden van het koloniale type’ werden aangeduid. *Principle II en IV* bevatten de reikwijdte van artikel 73, sub e, van het Handvest. In het eerstgenoemde *Principle* werd bepaald dat de rapportageverplichtingen pas vervallen wanneer een ‘full measure’ van zelfbestuur is bereikt, en niet wanneer slechts sprake is van zelfbestuur ten aanzien van de drie in artikel 73, sub e, van het Handvest genoemde onderwerpen. *Principle IV* ging verder; er rust op de beherende mogendheden een morele verplichting tot het verstrekken van informatie omtrent gebieden die geografisch afgescheiden zijn en zich etnisch of cultureel onderscheiden van de staat die het bestuur uitoefent. *Principle VI* bevatte de kern van de richtlijnen aan de hand waarvan kan worden bepaald of er sprake is van rapportageverplichtingen. Op grond van *Principle VI* wordt een voormalige kolonie geacht volledig zelfbestuur te hebben bereikt door (i) een soevereine onafhankelijke staat te worden, (ii) een vrije associatie aan te gaan met een onafhankelijke staat, of (iii) te integreren in een onafhankelijke staat.

Ten aanzien van de mogelijkheid voor het vormen van een vrije associatie werd bepaald dat dit alleen mogelijk is indien sprake is van een goed geïnformeerde en democratische keuze van de bevolking die is gemaakt op basis van vrijwilligheid. Krachtens *Principle VII* dienen de individuele en culturele kenmerken van het gebied en haar bevolking te worden behouden. Bovendien bepaalt *Principle VII* dat de bevolking het recht behoudt de status van het gebied te wijzigen via de democratische en constitutionele mogelijkheden. Ook dient het geassocieerde gebied vrij te zijn de eigen interne constitutie te bepalen, in overeenstemming met de toepasselijke constitutionele procedures en de in vrijheid geuite volkswil.

Integratie van een niet-zelfbesturend gebied met een onafhankelijke staat kan alleen op basis van volledige gelijkheid tussen de bevolking van het gebied en de soevereine staat. De burgers van beide gebieden dienen over een gelijke status en burgerschapsrechten te beschikken, evenals over dezelfde waarborgen ten aanzien van hun fundamentele mensenrechten en vrijheden. Ook dienen ze over gelijke rechten en mogelijkheden te beschikken ten aanzien van vertegenwoordiging en effectieve deelname op alle niveaus aan uitvoerende, wetgevende en rechtsprekende overheidsorganen. De mogelijkheid tot integratie in een onafhankelijke staat werd omkleed met strikte voorwaarden. Alvorens tot integratie kan worden overgegaan, dient het gebied krachtens *Principle VIII* een vergevorderd stadium van zelfbestuur te hebben bereikt. Het gebied dient te beschikken over vrije politieke instituten, zodat de bevolking langs een democratische weg een verantwoorde keuze kan maken.¹⁸⁵

De status van Resolutie 1541 is niet onomstreden. De lidstaten die als beherende mogendheden werden aangemerkt, hadden alle bij de stemming over de Resolutie tegen gestemd of zich van stemming onthouden. Ook de permanente leden van de VN Veiligheidsraad onthielden zich van het uitbrengen van een stem.¹⁸⁶ Toch wordt de Resolutie juridisch bindend geacht, mede door de

¹⁸⁴ Resolutie AV 1514 (XV) van 14 december 1960, onder 2.

¹⁸⁵ De VN hebben zich het recht voor behouden toezicht uit te kunnen uitoefenen bij zulke volksraadplegingen.

¹⁸⁶ Notulen van de Algemene Vergadering van 15 december 1960, A/PV. 948.

unaniem aangenomen Resolutie 2625 van 24 oktober 1970.¹⁸⁷ In deze resolutie werden de kernwaarden van artikel 73 van het Handvest herhaald, evenals de drie in *Principle VI* genoemde mogelijkheden van effectuering van het zelfbeschikkingsrecht, het verkrijgen van soevereiniteit en het aangaan van een vrije associatie of integratie in een onafhankelijke staat.

6.1. Het zelfbeschikkingsrecht van de trans-Atlantische delen van het Koninkrijk der Nederlanden

Zoals gezegd speelt het zelfbeschikkingsrecht een cruciale rol in de verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden. De Staatscommissie Beel concludeerde reeds in 1948 dat enerzijds formeel de soevereiniteit toekwam aan het Koninkrijk, terwijl anderzijds materieel het zelfbeschikkingsrecht van de overzeese gebieden werd aanvaard.¹⁸⁸

In de aanloop naar het Statuut is het zelfbeschikkingsrecht op een gegeven moment een waar obstakel geworden voor de voltooiing van de nieuwe rechtsorde. De Surinaamse delegatie van de RTC van 1952 eiste dat in het Statuut het recht van secessie werd opgenomen als uitdrukking van de effectuering van het zelfbeschikkingsrecht. Uiteindelijk werd in oktober 1952, na besprekingen in New York, overeenstemming bereikt over de interpretatie van het zelfbeschikkingsrecht en de opname ervan in het Statuut. Na de besprekingen kwamen de Antilliaanse en Surinaamse regeringen tot de conclusie dat de grondslag voor de verdere totstandkoming van het Statuut diende te zijn het zelfbeschikkingsrecht conform de radiorede van 1942 en de RTC van 1948. Ook meenden zij dat het zelfbeschikkingsrecht het volk de vrijheid geeft zelf zijn verhouding tot andere landen te bepalen. Het volk heeft daarbij de keuze tussen onafhankelijkheid, associatie met het moederland of een andere staat of incorporatie. Ten slotte concludeerden de regeringen van Suriname en de Nederlandse Antillen dat de erkenning van het zelfbeschikkingsrecht uit het Statuut zou moeten blijken.¹⁸⁹

De Nederlandse regering kwam vervolgens met een eigen vastlegging van de in New York gemaakte afspraken en legde deze vast in een 'Memorandum', dat weer ten grondslag werd gelegd aan het latere Ontwerp van het Statuut.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Zie voor de beantwoording van de vraag of de Resolutie 1541 als een juridisch bindende interpretatie van artikel 73 sub e van het Handvest kan worden gezien S. Hillenbrink, *Political decolonization and Self-Determination*, (diss. Leiden), 2007, p. 21-24.

¹⁸⁸ Rapport Staatscommissie Beel, TK 1947-48 775, bijlage bij nr. 4.

¹⁸⁹ Van Helsdingen 1957, p. 199.

¹⁹⁰ De integrale tekst van het Memorandum is opgenomen in Van Helsdingen 1957, p.199. Belangrijk was *Punt 5*, waarin was vastgelegd dat de het zelfbeschikkingsrecht in de Preambule van het Statuut zou worden opgenomen.

7. Arubaanse autonomie

Bij de beantwoording van de vraag hoe het autonomiebegrip in koninkrijksverband wordt ingevuld, kan ook worden gekeken naar de wijze waarop Aruba een zelfstandig land binnen het Koninkrijk is geworden. In zowel het voor- als naoorlogse dekolonisatieproces heeft Aruba namelijk een zelfstandige positie ingenomen ten aanzien van de interpretatie van de begrippen autonomie en zelfbeschikkingsrecht.¹⁹¹ Aruba gebruikte deze begrippen hoofdzakelijk om zich te kunnen afscheiden van het dominante bestuur in Curaçao. Arubaanse gevoelens van onbehagen en achterstelling ten opzichte van Curaçao werden al in het begin van de jaren dertig geuit. In 1932 werd zelfs namens de Raad van Politie van Aruba een verzoekschrift verzonden aan de Koningin, waarin een wens naar meer bestuurlijke decentralisatie werd geuit.¹⁹² In de naoorlogse debatten in de Staten van Curaçao was het voornamelijk het Arubaanse Statenlid Eman dat de ‘Arubaanse zaak’ behartigde. Hij pleitte daarbij voor een gelijkstelling tussen alle Antilliaanse eilanden en stelde daarbij dat *wanneer er autonomie voor Curaçao komt, ook gesproken dient te worden over autonomie voor Aruba*.¹⁹³ De afscheiding van Curaçao hoefde volgens Eman niet volledig te geschieden; het ging hem erom dat Aruba zou beschikken over zelfstandigheid, de bevoegdheid om baas te zijn in eigen huis en om zelf te kunnen beschikken over zijn inkomsten.¹⁹⁴

In 1947 zond de Arubaanse Raad van Politie weer een petitie aan de Koningin waarin werd gevraagd om staatsrechtelijke afscheiding van Curaçao, waarbij Aruba rechtstreeks onder de Nederlandse regering zou komen te staan met een in overleg te bepalen bestuursvorm.¹⁹⁵ De Arubaanse *Separacion-beweging* was toen geruime tijd zeer actief, zo werden op Aruba demonstraties georganiseerd en petitie opgesteld, maar ook de Arubaanse Statenleden en Landraden uitten hun ongenoegen in Statenvergaderingen en in Arubaanse en Curaçaose kranten.¹⁹⁶ In 1948 werd ter uitvoering van een tijdens de RTC aangenomen motie een commissie ingesteld die gevraagd werd gegevens te verzamelen en te adviseren over de positie van Aruba in de nieuwe rechtsorde van het Koninkrijk.¹⁹⁷ De Commissie Van Poelje hield diverse gesloten hoorzittingen en kwam uiteindelijk met een ‘ontwerp van een Landsgrondwet voor de Verenigde Nederlandse Antillen’. De Commissie stelde onder andere voor dat elk eiland meer autonomie diende te krijgen en dat de zetelverdeling in de Staten van Curaçao zou worden herzien. Arubaanse afscheiding van Curaçao werd echter niet opportuun geacht. Hoewel de Commissie vanuit zowel Aruba als Curaçao breed gedragen waardering kreeg voor haar werkwijze en het gepresenteerde ontwerp, is geen vervolg gegeven aan dit rapport.¹⁹⁸

¹⁹¹ In paragraaf 4.3 werd gewezen op het vooroorlogse Arubaanse streven naar gelijkstelling tussen Curaçao en de Aruba.

¹⁹² A. Reinders, Politieke geschiedenis van de Nederlandse Antillen en Aruba, Walburg Pers 1993: Zutphen, p. 18.

¹⁹³ Notulen Staten van Curaçao 1946-1947, 5 april, p. 27.

¹⁹⁴ Kasteel 1956, p. 160.

¹⁹⁵ Zie Beurs, 8 augustus, 1947 en de kennisgeving aan de Staten van Curaçao in Kasteel 1956, p. 161.

¹⁹⁶ Zie enkele passages in Kasteel 1956, p. 163-166.

¹⁹⁷ Commissie Van Poelje, ingesteld bij KB van 14 juni 1948, 29. De Commissie Aruba-Curaçao bracht haar rapport uit op 19 juli 1948.

¹⁹⁸ Wel zijn er elementen van terug te vinden in de Interimregeling van 1951 en de Eilandenregeling van de Nederlandse Antillen (ERNA). Zie ook TK 1949-1950 Behandeling Interimregeling NA, p. 140.

Tijdens de parlementaire behandeling van de grondwetswijziging van 1948 zou blijken dat Aruba voorlopig geen van Curaçao afgescheiden status zou krijgen. Het voorgestelde artikel 208 Gw (later 215 Gw) bepaalde immers dat de Nederlandse Antillen in hun verband tot het Koninkrijk een ondeelbaar geheel zouden vormen. De Nederlandse regering sprak zich bij monde van minister Van Schaik (Binnenlandse Zaken) duidelijk uit over de Arubaanse wens:

*“Mijnheer de Voorzitter! Inderdaad heb ik er geen moment aan gedacht op basis van de Grondwet de staatsrechtelijke band tussen één of meer eilanden door te knippen en een zelfstandige rechtstreekse verhouding tussen Nederland en één of meer van de eilanden te scheppen; dit zou naar mijn overtuiging inbreuk maken op de Grondwet.”*¹⁹⁹

Al in de aanloop naar de RTC van 1948 werd de wens tot volledige scheiding van Curaçao losgelaten en verruild voor de eis van een aan Curaçao gelijk aantal zetels in de Staten. Deze eis werd echter niet ingewilligd. Bij de Interimregelingen van 1950 en 1951 werd de zetelverdeling opnieuw bepaald: Aruba kreeg slechts acht zetels, tegen twaalf voor Curaçao. Arubaanse politici hebben herhaaldelijk hun ongenoegen geuit over deze in hun ogen oneerlijke verdeling. De Nederlandse regering bleef echter bij haar oorspronkelijk standpunt, namelijk dat deze verdeling niet onredelijk was. De Nederlandse regering stelde steeds bereid te zijn geweest zoveel mogelijk rekening te houden met gerechtvaardigde bezwaren van minderheden, maar Aruba wilde volgens haar ‘het onderste uit de kan halen’. In de naar de Tweede Kamer gestuurde telegrammen en berichten waren volgens de regering geen motiveringen te vinden waaruit zou moeten blijken dat de autonomie van de Nederlandse Antillen uitsluitend tot haar recht zou komen onder een gelijke zetelverhouding tussen Curaçao en Aruba.²⁰⁰ De Interimregeling van 1951 voorzag in een limitatieve opsomming van de bevoegdheden van de Nederlandse Antillen en meer bestuurlijke en regelgevende bevoegdheden voor de eilandgebieden. Aruba kreeg uiteindelijk door de bij AMvB vastgestelde Eilandenregeling voor de Nederlandse Antillen een groot deel van de gewenste zelfstandigheid.²⁰¹ In de regeling werd een nieuwe bestuursstructuur geïntroduceerd en werd enigszins gehoor gegeven aan de decentralisatie- en autonomiewensen van Aruba en de kleinere Antilliaanse eilanden. De Nederlandse Antillen werden opgedeeld in vier Eilandgebieden: Aruba, Curaçao, Bonaire en de Bovenwindse eilanden, met ieder een eigen vertegenwoordigend lichaam, een gezaghebber en een bestuurscollege. De nieuwe eilandelijke autonomie leek in eerste instantie bevredigend. Naderhand bleek de gekozen constructie gedoemd te mislukken.²⁰²

7.1. Arubaanse autonomie in het post-Statuuttijdperk

Als gevolg van de komst van het Statuut, de Staatsregeling voor de Nederlandse Antillen en de ERNA achtte Nederland de Arubaanse kwestie lang een interne zaak van de Nederlandse Antillen. Voor de Arubanen stond de afscheiding van Curaçao lange tijd ook niet meer bovenaan de agenda. Enerzijds was er als gevolg van de overdracht van bevoegdheden ingevolge de ERNA meer autonomie ten aanzien van lokaal bestuur, anderzijds was de Arubaanse invloed in de Antilliaanse

¹⁹⁹ *Handelingen I* 1950/51, p. 44-45. Zie ook Oostindie en Klinkers 2001 (Deel I), p. 138, waarin afscheiding vanuit Nederlands perspectief als ondenkbaar werd bestempeld. Een apart ‘rijksdeel Aruba’ zou een “krankzinnig” gedachte zijn.

²⁰⁰ *Kamerstukken I* 1949/50, nr. 1639, p. 21.

²⁰¹ Eilandenregeling voor de Nederlandse Antillen, hierboven al ERNA genoemd.

²⁰² Zie ook paragraaf 4.7 hierboven.

Staten groot genoeg om onmisbaar te zijn voor de vorming van een werkbare meerderheidsregering. Aruba was daarmee verzekerd van inbreng en invloed op landsniveau.²⁰³ Het duurde mede daardoor tot de zeventiger jaren van de twintigste eeuw dat de Arubaanse bevolking zich – onder leiding van (Betico) Croes – opnieuw uitsprak over afscheiding van Curaçao.²⁰⁴ In 1972 werd op initiatief van de politieke partij *Movimiento Electoral di Pueblo* (hierna: MEP) een motie aangenomen door de Arubaanse eilandsraad, met als strekking de herziening van de staatsrechtelijke banden van Aruba met de overige eilanden.²⁰⁵ Met de onafhankelijkheid voor Suriname in het vooruitzicht zag het er namelijk naar uit dat de Nederlandse Antillen spoedig zouden volgen. Op Aruba vreesde men weer voor overheersing door Curaçao en dan zonder enige garanties van het Koninkrijk of mogelijkheden tot ingrijpen vanuit Nederland. Croes pleitte daarom namens de MEP voor een *status aparte* voor Aruba. Het begrip werd daarbij niet omvattend gedefinieerd, wel was duidelijk dat het de Arubanen ging om het loskomen van Curaçao, echter met behoud van staatsrechtelijke banden met het Koninkrijk.²⁰⁶ Vooralsnog zag Nederland geen heil in een afzonderlijke band met Aruba; de zes eilanden dienden een eenheidsstaat te blijven.²⁰⁷

7.2. Een status aparte voor Aruba

Het keerpunt in de Nederlandse aanpak kwam na de rellen op Aruba in augustus 1977. Nadat het Arubaanse volk in een referendum met een meerderheid voor onafhankelijkheid buiten Antilliaans verband had gekozen, braken rellen uit als gevolg van de opgelopen spanningen. De Arubaanse wens naar meer zelfstandigheid bleek te zijn geradicaliseerd tot een streven naar afscheiding en onafhankelijkheid.²⁰⁸ De ongeregeldheden waren voor de Nederlandse regering aanleiding om een andere koers te varen; niet langer werd de Aruba-kwestie als een interne Antilliaanse aangelegenheid aangemerkt.²⁰⁹ Er werd overleg gevoerd en een Koninkrijkswerkgroep (hierna: KWG)²¹⁰ ingesteld. Het Arubaanse standpunt was echter helder: *Onafhankelijkheid, buiten Antilliaans verband voor 1981, of één à twee jaar later.*²¹¹

²⁰³ G. Hoogers & F. de Vries, *Hoofdpijnen Antilliaans Staatsrecht*, Zutphen: Walburg Pers 2002, p. 29.

²⁰⁴ Betico Croes was de oprichter van de MEP, de partij die verzelfstandiging van Aruba ten opzichte van Curaçao als één van de speerpunten in haar partijprogramma had opgenomen. Croes is de geschiedenisboeken ingegaan als de 'grondlegger' van de Arubaanse autonomie, een status die te vergelijken is met de Da Costa Gomez in Curaçao.

²⁰⁵ J.H. van der Kuyp & H.R. Fingal, *Witboek over de "Status Aparte"*, Oranjestad, Aruba: Departement Staatkundige Structuur Eilanden 975, p. 68 e.v.

²⁰⁶ Zie ook Hoogers & De Vries 2003, p. 30 en Van Aller 1993, p. 375-376.

²⁰⁷ Dit bleek ook uit het rapport van de Commissie Jeukens, die het behoud van de Nederlandse Antillen als een staatsrechtelijke eenheid centraal stelde.

²⁰⁸ Oostindie en Klinkers 2001 (Deel III), p. 84.

²⁰⁹ Zie ook G. van Benthem van den Bergh cs., *Aruba en onafhankelijkheid: achtergronden, modaliteiten en mogelijkheden; een rapport in eerste aanleg*, Den Haag: Institute of Social Studies 1978, p. 25. Volgens de auteurs is Nederland te lang uitgegaan van de vanzelfsprekendheid van voortzetting van de door koloniale overheersing gevestigde staatkundige eenheid van de Nederlandse Antillen en zag men de Nederlandse Antillen als Curaçao.

²¹⁰ Ingesteld bij KB van 2 december 1978, onder voorzitterschap van oud-premier Biesheuvel. De KWG kende 26 leden, waarvan zes door de Nederlandse regering zijn aangewezen, zes door de Antilliaanse regering en dertien door de afzonderlijke eilandsraden (Curaçao 5, Aruba 4, Bonaire, Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba elk 1).

²¹¹ Aldus Betico Croes tijdens besprekingen in april 1978 tussen Nederland, Aruba en Curaçao.

De KWG bracht haar rapport uit in 1980. Een van de eindconclusies van de werkgroep was dat in het belang van de bevolking van de Nederlandse Antillen de overgang naar de eindsituatie geleidelijk en planmatig diende te verlopen. In de overgangperiode diende het accent te liggen op de voltooiing van het decentralisatieproces, het wegnemen van institutionele knelpunten en de beproeving van een nieuw samenwerkingsverband tussen de eilanden.²¹² In het rapport is een aparte paragraaf gewijd aan het zelfbeschikkingsrecht, in het bijzonder dat van de afzonderlijke eilanden. De werkgroep benadrukte dat de eerstvolgende RTC het zelfbeschikkingsrecht van elk der eilanden uitdrukkelijk diende te onderschrijven en dat geen van de deelnemende landen zich zou verzetten tegen de uitoefening van het recht. Behalve deze gemeenschappelijke aanbevelingen bestonden binnen de werkgroep verschillende opvattingen en wensen over de uitoefening van het recht. Zo gaven de Arubaanse leden aan te kiezen voor volledige onafhankelijkheid, met een zo hecht mogelijk samenwerkingsverband op volkenrechtelijke basis met de andere eilanden en een Gemenebest-relatie met Nederland.²¹³ Curaçao, Bonaire en de Bovenwindse eilanden gaven de voorkeur aan behoud van het staatsrechtelijk verband met Nederland, maar kozen elk voor andere constructies. De Nederlandse leden waren echter van oordeel dat Nederland het recht had mede te beslissen over zijn verhouding tot die eilanden die de voorkeur gaven aan het behouden van de staatsrechtelijke banden met Nederland.²¹⁴

7.3. De Commissie Biesheuvel

7.3.1. De Antilliaanse crisis

Tegen het einde van 1980 ontstond binnen de Nederlandse Antillen een coalitiecrisis waardoor vaart werd gemaakt met de Arubaanse afscheiding van de Nederlandse Antillen. Op 7 september 1981 verzocht de regering van de Nederlandse Antillen de RMR: "op de meest korte termijn een toptoverleg bijeen te roepen tussen de partners van het Koninkrijk".

Na overleg tussen de regeringen van Nederland en de Nederlandse Antillen en overleg met delegaties van de eilandsraden van de Antilliaanse eilanden werd op 14 januari 1982 de Gemengde commissie toekomst Antillen ingesteld ('Commissie Biesheuvel').

7.3.2. De opdracht van de Commissie Biesheuvel naar aanleiding van de Antilliaanse crisis

De onderzoeksvragen van de Commissie Biesheuvel luiden als volgt:²¹⁵

a. te rapporteren over de vraag welke gevolgen de onafhankelijkheid van Aruba kan hebben voor de Nederlandse Antillen, voor Aruba zelf, voor de andere eilanden van de Nederlandse Antillen en voor de verhouding met Nederland;

²¹² Rapport van de Koninkrijkswerkgroep (hierna te noemen: Rapport KWG), *'Naar een nieuwe samenwerking'*, Den Haag 1980: Staatsuitgeverij, p. 15.

²¹³ Rapport KWG, p. 46.

²¹⁴ Rapport KWG, p. 47.

²¹⁵ Rapport Commissie Biesheuvel p. 5.

b. de nodige aandacht te schenken aan een planmatige verwezenlijking van de onafhankelijkheid van Aruba;

c. te onderzoeken in welke positie en eindsituatie, als gevolg van het onafhankelijk worden van Aruba, de overige eilanden, gezamenlijk of afzonderlijk, zouden kunnen komen te verkeren;

d. te onderzoeken hoe een samenwerkingsverband kan worden gevormd tussen Aruba en de overige eilanden, zo hecht en duurzaam dat de voorwaarden aanwezig zijn voor een vruchtbare relatie met Nederland.

De Commissie Biesheuvel bracht een eindrapport uit op 12 november 1982. Het rapport van de Commissie Biesheuvel geeft een uitgebreide analyse over hoe de verhouding tussen Aruba, Nederland en de overgebleven eilanden van de Nederlandse Antillen kan worden vormgegeven. De Commissie heeft veel aandacht besteed aan het schetsen van een rechtsorde voor een onafhankelijk Aruba die recht zou doen aan de Arubaanse wens naar soevereiniteit, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de rechtstatelijke beginselen die aan de Arubaanse rechtsorde ten grondslag zouden moeten liggen.

7.3.3. De invoering van de status aparte volgens de Commissie Biesheuvel

De Commissie Biesheuvel schetste twee scenario's voor de overgang van Aruba als onderdeel van de Nederlandse Antillen naar onafhankelijke staat. In de overgangsperiode zou Aruba een aparte status binnen het Koninkrijk kunnen krijgen of een status van geassocieerd gebied met het Koninkrijk.²¹⁶ De Commissie Biesheuvel definieerde een status aparte als volgt: *“Bij een aparte status blijft Aruba, op de grondslag van het Statuut, onderdeel van het Koninkrijk. Alle bestaande landsaangelegenheden ingevolge Statuut, Staatsregeling en Eilandenregeling worden door Aruba overgenomen.”*²¹⁷

De geassocieerde status had andere implicaties: *“Bij een geassocieerde status maakt Aruba geen deel meer uit van het Koninkrijk. In plaats daarvan verkrijgt Aruba de status van geassocieerd gebied met het Koninkrijk, zoals is bedoeld in resolutie nr. 1541 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (15 december 1960).”*²¹⁸

Het wezenlijke verschil tussen de aparte status en de geassocieerde status zit vooral in de band met Koninkrijk. In de aparte status is Aruba nog onderdeel van het Koninkrijk. In de aparte status behoort het grondgebied van Aruba nog tot het grondgebied van het Koninkrijk. In de geassocieerde status treedt Aruba uit het Koninkrijksverband.

Uittreden uit het Koninkrijksverband zou tot gevolg hebben dat de bepalingen van het Statuut niet meer zouden gelden voor Aruba. In het geval van associatie zou een nieuwe grondslag voor de samenwerking tussen het Koninkrijk en Aruba moeten worden gevonden.²¹⁹ Dit zou consequenties hebben voor onderwerpen zoals nationaliteit, de onderlinge samenwerking met het Koninkrijk en de Caribische landen van het Koninkrijk en de waarborging voor de deugdelijkheid van het bestuur. Bij een meerderheid van de leden van de Commissie Biesheuvel

²¹⁶ Rapport Commissie Biesheuvel, p. 68.

²¹⁷ Rapport Commissie Biesheuvel, p. 68.

²¹⁸ Rapport Commissie Biesheuvel, p. 68. Zie ook Hoofdstuk 6.

²¹⁹ Rapport Commissie Biesheuvel, p. 71.

ging de voorkeur uit naar de aparte status van Aruba voor de transitieperiode naar onafhankelijkheid.²²⁰

De aparte status zou Aruba dezelfde rechten en verplichtingen bieden als die van de Nederlandse Antillen waar Aruba uit zou treden. De bepalingen van het Statuut zouden rechtstreeks voor Aruba gelden. De samenwerking met het Koninkrijk en de overgebleven eilanden in de Nederlandse Antillen zou worden vormgegeven binnen de kaders van het Statuut. De Commissie Biesheuvel constateerde dat voor een aparte status, waarin de bepalingen van het Statuut gedurende de transitieperiode naar onafhankelijkheid afzonderlijk voor Aruba zouden gelden, het Statuut, de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen en de Eilandenregeling Nederlandse Antillen zouden moeten worden gewijzigd.²²¹

7.4. Permanente aparte status voor Aruba

Op basis van de conclusies en aanbevelingen van de KWG werden vervolgens Ronde Tafel Conferenties gehouden in 1981 en 1983. Tijdens de laatstgenoemde RTC werd uiteindelijk overeenstemming bereikt over de nieuwe toekomst van Aruba. De status aparte zou inhouden dat Aruba uit het Antilliaanse staatsverband zou treden, land binnen het Koninkrijk zou worden en per 1 januari 1996 een onafhankelijke staat zou worden. Aruba kreeg een eigen Staatsregeling, parlement - de Staten van Aruba - een regering en Gouverneur. Artikel 62 van het Statuut is per 10 januari 1994 vervallen, waardoor de volledige onafhankelijkheid per 1 januari 1996 van de baan was en Aruba met uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht zelf een nieuwe datum kan bepalen.²²² Uiteindelijk hebben de Arubanen de mate van autonomie bereikt waar ze sinds het begin van de jaren dertig al naar streefden, afscheiding van Curaçao met een directe band met het Koninkrijk.

Het resultaat van volledige autonomie ten opzichte van Curaçao was bereikt; de manier waarop was echter niet onomstreden. De oud-minister-presidenten Eman (jr.) en Oduber verwoordden de Arubaanse aanpak het meest treffend:

“Die Koninkrijkswerkgroep was een komedie. De MEP heeft de onafhankelijkheid toen opgepakt omdat Nederland zei: “Als je status aparte wil moet je onafhankelijk worden.” Maar ook de MEP wilde die onafhankelijkheid niet echt; de partij werd ertoe gedwongen. Nederland gebruikte het als middel om Aruba in de Antillen te houden. Ik geloofde in ieder geval niet in die sanctie op de status aparte.”, aldus Eman.

“(..) In alle eerlijkheid: wij hebben indertijd meer uit strategisch oogpunt het zelfbeschikkingsrecht gebruikt dan dat wij werkelijk onafhankelijk wilden worden van Nederland. Maar als we dat zelfbeschikkingsrecht niet hadden gebruikt zaten we misschien nog steeds in het Antilliaans verband. De MEP had niet de bedoeling om onafhankelijk te worden van Nederland.”, aldus Oduber.²²³

²²⁰ Rapport Commissie Biesheuvel, p. 73.

²²¹ Rapport Commissie Biesheuvel, p. 118.

²²² *Stb.* 1995, 1.

²²³ Citaat van Nel Oduber in Oostindie en Klinkers 2001 (Deel III), p. 141-143.

8. De ontmanteling van de Nederlandse Antillen

Nadat Aruba de status aparte had verkregen, bleef het politiek nog steeds onrustig in de Nederlandse Antillen. Dit kwam voornamelijk omdat de ERNA de eilanden niet de zelfstandigheid had gebracht waarop was gehoopt. Een belangrijke oorzaak voor het mislukken van de ERNA lag in het feit dat de regeling bedoeld was om een evenwicht tussen Curaçao en Aruba te bereiken, waarbij geen rekening was gehouden met de bestuursstructuur van de kleinere eilanden. Bovendien maakte een structureel gebrek aan financiële draagkracht en personeel het de kleinere eilanden moeilijk goed bestuur te voeren. De kleinere eilanden kampten structureel met begrotingstekorten en waren voor goedkeuring van de begroting afhankelijk van de landsregering.²²⁴ Aangezien politieke autonomie niet los kan worden gezien van economische en administratieve autonomie, kan worden geconcludeerd dat de kleine eilanden hun autonomie onvoldoende hebben kunnen realiseren.²²⁵ Naarmate de jaren verstreken werd de ontevredenheid van de eilanden verder gevoed door de terughoudende opstelling van de Antilliaanse landsregering. Op sommige beleidsterreinen werd namelijk te lang gewacht met het overdragen van door de ERNA bepaalde autonome (eilands-)bevoegdheden. Dit had tot gevolg dat eilanden weigerden geld over te maken naar de landsregering. Dit was duidelijk een signaal van ondermijning van het gezag van 'Willemstad'.²²⁶ Een en ander heeft geleid tot een voortdurende wens zich af te scheiden van Curaçao; een wens die uiteindelijk met de ontmanteling van de Nederlandse Antillen op 10-10- '10 werd vervuld. In het kader van de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht werden op de resterende Antilliaanse eilanden tussen het jaar 2000 en 2005 referenda gehouden om de bevolking de gelegenheid te bieden zich uit te spreken over de staatsrechtelijke toekomst van de Nederlandse Antillen. Met uitzondering van de bevolking van Sint Eustatius is op alle eilanden gekozen voor een toekomst binnen het Koninkrijk, maar zonder een Antilliaans verband.²²⁷

8.1. Curaçao en Sint Maarten: van eilandgebied naar land

De verandering in status van de voormalige eilandgebieden van de Nederlandse Antillen had ten aanzien van de autonomie een aantal implicaties. In de eerste plaats zouden de nieuwe landen, zoals het land de Nederlandse Antillen op grond van artikel 41, eerste lid, van het Statuut de eigen aangelegenheden zelfstandig behartigen. Zoals gezegd, wordt door deze bepaling de autonomie van de landen in het Koninkrijk vooropgesteld.²²⁸ In de tweede plaats zouden de nieuwe landen op basis van gelijkwaardigheid met Aruba en Nederland binnen het koninkrijksverband de gemeenschappelijke aangelegenheden van het Koninkrijk gaan verzorgen.

De eerste stap in de richting van de status van "land" was het vaststellen van een eigen constitutie, met in achtneming van de criteria die het Statuut te dier zake stelt. De landen zijn ingevolge het

²²⁴ Artikel 110 ERNA bepaalde dat de begroting bij landsverordening diende te worden goedgekeurd, tenzij er geen sprake is van een tekort.

²²⁵ Van Aller 1994, p. 266.

²²⁶ Van Aller 1994, p. 266-267.

²²⁷ Tijdens de RTC van 26 november 2005 is bepaald dat Curaçao en Sint Maarten de status van land binnen het Koninkrijk zouden verkrijgen en dat de overige eilanden in een directe band met Nederland een bijzondere status zouden verwerven. In Sint Eustatius koos een meerderheid voor de optie van de status quo, waarin Sint Eustatius onderdeel zou blijven van de Nederlandse Antillen. Vanwege de opheffing van de Nederlandse Antillen bleek dit echter niet mogelijk en werd Sint Eustatius openbaar lichaam binnen het Nederlandse staatsbestel.

²²⁸ Zie ook de voorlichting van de Raad van State, *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 IV, nr. 50, p. 6.

Statuut vrij hun eigen staatsinrichting te bepalen en hebben dit dan ook op verschillende wijzen gedaan.²²⁹

8.2. De regeling van autonome bevoegdheden bij Rijkswet

Tijdens de onderhandelingen voor de ontmanteling van de Nederlandse Antillen zijn de politieke delegaties van alle koninkrijksdelen met elkaar overeengekomen dat bepaalde onderwerpen bij of krachtens rijkswet in de zin van artikel 38 lid 2 Statuut zouden worden geregeld.²³⁰ In deze zogeheten consensusrijkswetten zijn onderwerpen geregeld die voorheen geheel tot de autonome bevoegdheden van de Nederlandse Antillen behoorden, zoals de inrichting van het OM, de organisatie van de politie, de organisatie van de rechterlijke macht en het financieel toezicht. Het vaststellen van deze consensuswetten verliep niet zonder slag of stoot. Hier en daar zijn dan ook concessies gedaan en *deals* gesloten.²³¹

De bij rijkswet geregelde onderwerpen zijn weliswaar naar koninkrijksniveau getild, maar zijn geen koninkrijksaangelegenheden geworden. Deze blijven afspraken tussen de landen van het Koninkrijk op grond waarvan de koninkrijksregering bijzondere bevoegdheden heeft verkregen.

²²⁹ Curaçao en Sint Maarten hebben een Staatsregeling vastgesteld die gebaseerd is op die van Aruba. Sint Maarten heeft echter in alle vrijheid gekozen voor de mogelijkheid tot constitutionele toetsing van formele wetgeving door de rechter en de instelling van een constitutioneel hof.

²³⁰ Slotverklaring van de RTC van 2 november 2006. Op de details van deze consensusrijkswetten zal bij de bespreking van het toezicht uitvoerig worden ingegaan.

²³¹ Zo is een aanwijzingsbevoegdheid van de PG uit de Rijkswet Openbare Ministeries gehaald en is Aruba schoorvoetend akkoord gegaan met handhaving van de zetel van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie op Curaçao.

9. Conclusie deel I Autonomie

In dit deel is ingegaan op de vraag hoe het begrip autonomie ten aanzien van de voormalige Nederlandse Antillen is ingevuld, in het bijzonder voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Het vertrekpunt van deze verkenning was de grondwetsherziening van 1922 die het einde van het koloniale tijdperk inluidde. De voorlopige eindhalte is 10-10- '10, het moment waarop Curaçao en Sint Maarten de status van autonoom land in het Koninkrijk verkregen. De wens naar (meer) autonomie kreeg na verloop van tijd een andere toon en inhoud. In deze paragraaf wordt een opsomming gegeven van de wijze waarop in de loop der jaren invulling is gegeven aan het begrip autonomie.

9.1. Kiesrecht

Hoewel in 1865 het absolutistisch bestuur van de Koning over de koloniën formeel tot een einde kwam, wordt de grondwetswijziging van 1922 als het daadwerkelijke einde van het koloniale tijdperk aangemerkt.²³² In het toenmalige gebiedsdeel Curaçao²³³ werd de autonomie uitgedrukt in de wens naar een democratisch verkozen volksvertegenwoordiging. De leden van de volksvertegenwoordiging werden benoemd door de Koning of de gouverneur, hetgeen vanaf het einde van de negentiende eeuw tot ontevredenheid leidde. Hoewel de bevoegdheden van de benoemde volksvertegenwoordiging ("de Koloniale Raad") weliswaar beperkt waren, heeft de wens naar democratisch gekozen volksvertegenwoordigers de gemoederen lang beziggehouden.

9.2. Verordenende bevoegdheid van de Staten voor inwendige aangelegenheden

Voor Curaçao was de verkrijging van een democratisch gekozen volksvertegenwoordiging niet voldoende om te kunnen spreken van zelfbestuur. De bevoegdheden van het vertegenwoordigend lichaam waren immers zeer beperkt. De Curaçaose wens naar meer autonomie omvatte dan ook meer dan het hebben van een volksvertegenwoordiging bestaande uit democratisch gekozen 'landskinderen'. Met de grondwetswijziging van 1922 kreeg de volksvertegenwoordiging weliswaar grondwettelijk verankerde verordeningsbevoegdheden ten aanzien van inwendige aangelegenheden, op Curaçao werd echter gesteld dat de voormalige kolonie nog altijd vanuit Den Haag werd bestuurd. De mogelijkheid tot *overruling* van de Koloniale Raad door de Kroon,²³⁴ het vernietigingsrecht en de goedkeuring van de begroting door de Staten-Generaal maakten dat de gewenste autonomie lang uitbleef. De wijzigingen in de Staatsregeling van 1936 hebben daar geen fundamentele veranderingen in gebracht.

9.3. Financiële autonomie

²³² Mede ingegeven door het schrappen van de term koloniën uit de Grondwet en de in paragraaf 2 besproken wijzigingen van artikel 1 en de artikelen 60-63 Gw.

²³³ Tot aan de grondwetswijziging van 1948 werd Curaçao als verzamelnaam gebruikt voor de Caribische eilanden van het Koninkrijk. Van 1948 tot 1986 was dit de Nederlandse Antillen, na de afscheiding van Aruba de Nederlandse Antillen en Aruba. Nadat het land de Nederlandse Antillen per 10-10- '10 is opgeheven, worden in juridische context de namen van de landen afzonderlijk genoemd, in populair taalgebruik wordt de "Caribische delen van het Koninkrijk" gebezigd.

²³⁴ Zie p. 8.

Zowel in de aanloop naar als tijdens de Tweede Wereldoorlog zorgde de petroleumindustrie voor het opbloeien van de Curaçaose economie. Met de financieel-economische bloei groeide ook het politieke bewustzijn van de bevolking. Autonomie werd in de naoorlogse periode voornamelijk uitgedrukt in termen van (i) een volledig democratisch gekozen volksvertegenwoordiging, (ii) een aan dit orgaan verantwoordelijk bestuur, (iii) invloed op de samenstelling van het bestuur en (iv) de regelingsbevoegdheid van inwendige aangelegenheden.

De bevoegdheid om regels te stellen omtrent de inwendige aangelegenheden had voornamelijk betrekking op de volledige beschikkingsbevoegdheid over de eigen middelen. In die tijd was Curaçao financieel niet meer afhankelijk van het voormalige moederland en wilde voortaan zelf kunnen beschikken over de inkomsten uit de petroleumindustrie en de overschotten op de begrotingen.²³⁵ Een uitbreiding van de regelingsbevoegdheden ten aanzien van inwendige aangelegenheden zou dus moeten samengaan met financiële zelfstandigheid.

9.4. De 'wil van het volk'

In de periode 1936-1948 werd in Curaçao herhaaldelijk gesteld dat de Staatsregeling van 1936 niet de wil van het volk vertegenwoordigde. Autonomie voor Curaçao hield in dat zowel het wetgevend orgaan als het bestuur hun bestaan konden ontleen aan de wil van het volk. De regeling van inwendige aangelegenheden diende te worden opgedragen aan interne organen, die op hun beurt weer dienden te bestaan uit een gekozen volksvertegenwoordiging en een daaraan verantwoordelijk bestuur. Wat precies onder inwendige aangelegenheden diende te worden verstaan was niet onomstreden; duidelijk was wel dat aansluiting werd gezocht bij de nieuwe verhoudingen in het Koninkrijk.

Het in autonomie regelen van de inwendige aangelegenheden omvatte in ieder geval de bevoegdheid tot het vaststellen en wijzigen van de constitutie, de Staatsregeling voor de Nederlandse Antillen. Het streven was om het voormalige deelgebied Curaçao een nieuwe staatsrechtelijke positie te doen verwerven waarbinnen de afzonderlijke eilanden zelfstandig hun inwendige aangelegenheden konden behartigen. Zij zouden daarbij over eigen volksvertegenwoordigingen beschikken, die zouden worden uitgerust met uitgebreidere bevoegdheden om de eigen inzichten tot gelding te brengen.²³⁶

9.4.1. Bevoegdheidsafbakening inwendige- en gezamenlijke aangelegenheden

Behalve het zelf kunnen vaststellen en wijzigen van de eigen staatsinrichting werd in die naoorlogse periode ook gepleit voor een principiële verandering van de verhoudingen met Nederland. Curaçao eiste volledige deelgenootschap in het nieuwe Koninkrijk, met gelijkwaardige zeggenschap in de regeling van de gezamenlijke aangelegenheden het Koninkrijk.

Een alomvattende definitie van inwendige aangelegenheden is nimmer gegeven. Wel werd bepaald dat de grenzen van de regeling van inwendige aangelegenheden lagen bij de regeling van de gezamenlijke aangelegenheden van het Koninkrijk. Het door de eigen organen in autonomie regelen van de inwendige aangelegenheden impliceerde daarmee dat alle aangelegenheden die niet als gezamenlijk werden aangemerkt tot de exclusieve autonome bevoegdheid van de interne

²³⁵ Zie ook paragraaf 4.2.

²³⁶ Aldus Da Costa Gomez, zie paragraaf 4.3.1 hierboven.

organen behoorden. Tot deze bevoegdheid behoorde in ieder geval de volledige bevoegdheid tot zelfstandige regeling van de staatsinrichting en het naar eigen inzicht inrichten van het bestuur. Volgens deze opvatting behoorden tot de autonomie tevens het volledig kunnen beschikken over de eigen middelen en het vaststellen van de begroting, ook wanneer deze niet sluitend zou zijn. Daarnaast was de handhaving van de inwendige rust en orde van belang. Ten slotte bestond de wens om zelfstandig uitvoering te geven aan koninkrijkswet- en regelgeving.

De begrenzing van zelfstandige bevoegdheden ter regeling van inwendige aangelegenheden is aan de hand van een limitatieve opsomming van gezamenlijke aangelegenheden als zodanig vastgelegd in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.²³⁷ De rijksband van de landen in het Koninkrijk brengt met zich dat bij de keuze van de aangelegenheden van het Koninkrijk, de zelfstandigheid van de landen zoveel mogelijk dient te worden gerespecteerd.²³⁸ Met de limitatieve opsomming van koninkrijksaangelegenheden wordt er dus zorg voor gedragen dat de autonomie van de landen wordt zeker gesteld.²³⁹

9.5. Arubaanse autonomie

In Aruba heeft men op geheel eigen wijze invulling gegeven aan het autonomiebegrip. De Arubaanse bevolking voelde zich achtergesteld ten opzichte van het 'dominante' Curaçao, waar sinds 1634 het bestuur van de kolonie zijn zetel had en waar vandaan de overheidsfuncties en overheidsgelden werden verdeeld. In de aanloop naar het Statuut werd herhaaldelijk rechtstreeks contact gezocht met de Koningin en de regering in Den Haag om de gewenste afscheiding van Curaçao te kunnen verwezenlijken.²⁴⁰

Aruba wilde een *status aparte*, in die zin dat Aruba zich wilde afscheiden van Curaçao met behoud van de staatsrechtelijke banden met het Koninkrijk. Aruba wilde als volwaardig land in het Koninkrijk dezelfde autonome bevoegdheden als de Nederlandse Antillen. In de loop der tijd veranderde de wens naar afscheiding van Curaçao en de Nederlandse Antillen in een streven naar onafhankelijkheid. Later zou blijken dat Aruba, nadat het land zich met een beroep op het zelfbeschikkingsrecht los wist te koppelen van het Antilliaans verband, de eis van onafhankelijkheid zou loslaten.

9.6. Tot slot

Curaçao en Sint Maarten hebben per 10-10- '10 een status verkregen die nagenoeg identiek is aan de *status aparte* die in 1986 aan Aruba is toegekend. De drie landen hebben hun verlangen naar (meer) autonomie in de loop der tijd ieder op eigen wijze ingevuld en uitgedrukt. Aruba, en later ook Sint Maarten, ging het voornamelijk om de afscheiding van het dominante bestuur op Curaçao en het gebrek aan invloed op dit bestuur. Op Curaçao zag men het Antilliaanse staatsverband als een last en zag men de inmenging vanuit 'Den Haag' als een aantasting van de autonomie. Curaçao

²³⁷ Zie de preambule, artikel 3 en 43 lid 1 van het Statuut.

²³⁸ Santos do Nascimento stelt dat van het Statuut kan worden aangenomen dat het een 'pact' is tussen de (volkeren) van de Landen, een oprichtingsakte en een (in beginsel) scherpe competentieregeling tussen de organen van de Landen en de organen van het Koninkrijk, Santos do Nascimento 2018, p. 60.

²³⁹ Zie de toelichting op artikel 41 lid 1 van het Statuut en *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 IV, nr. 50, p. 7.

²⁴⁰ Dit gold ook voor de Arubaanse Statenleden die, naast het pleiten voor autonomie voor de Nederlandse Antillen, er hun eigen agenda voor de *Separacion* op nahielden.

en Sint Maarten hebben de gewenste zelfstandigheid ten opzichte van Aruba verkregen en dienen zich te ontwikkelen als zelfstandige landen in het Koninkrijk.

Het begrip autonomie is in de loop van de geschiedenis van Curaçao en Sint Maarten, maar vooral ook van Aruba, veelvuldig genoemd en gebruikt. Het begrip komt echter in het Statuut niet voor. De betekenis van autonomie in de praktijk wisselt naar tijd en plaats. Het volkenrechtelijke zelfbeschikkingsrecht dat in het Handvest van de Verenigde Naties is neergelegd, blijft daarbij richtinggevend. Voor geen van de Caribische landen van het Koninkrijk is de eindbestemming van het zelfbeschikkingsrecht – volledige soevereiniteit – bereikt. Het autonomiebegrip zal voor de drie Caribische landen van het Koninkrijk ook in de toekomst van betekenis blijven.

Deel II Bestuurlijk toezicht in koninkrijksverband: Toezicht in het Statuut

10. Inleiding

In Deel I is uiteengezet hoe voor de Caribische landen van het Koninkrijk der Nederlanden het begrip ‘autonomie’ wordt beschreven. In het licht van de rechtsorde van het Statuut wordt de autonomie van de landen als de hoeksteen van de verhoudingen tussen de landen beschouwd. De autonomie van de landen wordt echter begrensd door de onderwerpen die als aangelegenheden van het Koninkrijk zijn aangemerkt. Deze onderwerpen zijn in het Statuut limitatief opgesomd, waardoor de koninkrijks sfeer is afgebakend en de autonomie van de landen als zodanig zeker gesteld.²⁴¹ Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan het uitgangspunt van het constitutionele recht van het Koninkrijk, in die zin dat de landen van het Koninkrijk hun eigen aangelegenheden zelfstandig regelen en verantwoordelijkheid dragen voor de gezamenlijke uitvoering van de in het Statuut genoemde onderwerpen.²⁴²

Voor Curaçao en Sint Maarten geldt na 10-10-’10 dat zij hun eigen aangelegenheden in beginsel zelfstandig behartigen en zij een (mede)verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van de koninkrijksaangelegenheden.²⁴³ Het in autonomie kunnen regelen van de eigen aangelegenheden brengt wel verplichtingen met zich. Sinds 10-10-’10 dragen Curaçao en Sint Maarten, als gevolg van de autonome status, de verantwoordelijkheid als land te voldoen aan de in het Statuut neergelegde eisen.²⁴⁴ Artikel 43 lid 1 Statuut bepaalt daarbij dat elk der landen zorg draagt voor de verwezenlijking van fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur.

Het waarborgen van de in artikel 43 lid 1 Statuut genoemde onderwerpen heeft de statuutgever in artikel 43 lid 2 aan het Koninkrijk opgedragen.²⁴⁵ Teneinde deze taak te kunnen uitvoeren is aan het Koninkrijk een aantal instrumenten van bestuurlijk toezicht toegekend. Deze instrumenten zijn in het leven geroepen om de rechtsorde van het Statuut te kunnen waarborgen en handhaven. Voordat dit instrumentarium wordt uitgelicht, wordt in dit hoofdstuk de rechtsorde van het Statuut aan de hand van enkele constitutionele begrippen beschreven.

10.1. Autonomie, bestuurlijk toezicht in koninkrijksverband en constitutionalisme

Het Koninkrijk voert de waarborgtaak zoals die in artikel 43 lid 2 Statuut is opgenomen, onder andere uit door het houden van toezicht op de landen. De toezichtsbevoegdheden van het Koninkrijk zijn, zoals gezegd, limitatief opgesomd in het Statuut. De grenzen van de bevoegdheidsuitoefening van de koninkrijksorganen die met toezicht zijn belast, zijn hierdoor scherp afgebakend.

²⁴¹ In hoofdzaak in artikel 3 en ook in 43 lid 2 van het Statuut.

²⁴² Dit blijkt onder andere uit artikel 41 lid 2 van het Statuut, waarin is bepaald dat de belangen van het Koninkrijk mede een voorwerp van zorg voor de landen zijn. Bovendien bepaalt artikel 48 van het Statuut dat de landen bij hun wetgeving en bestuur de bepalingen van het Statuut in acht nemen.

²⁴³ Bepaalde eigen aangelegenheden, zoals rechtspraak en rechtshandhaving regelen zij echter wel gezamenlijk krachtens artikel 38 van het Statuut. Hierover meer in het volgende hoofdstuk.

²⁴⁴ Volgens artikel 41 van het Statuut behartigen de landen de eigen aangelegenheden zelfstandig.

²⁴⁵ Artikel 43 lid 2 van het Statuut.

Voordat wordt uiteengezet hoe het toezicht in koninkrijksverband is vormgegeven en welke waarborgen dit toezicht beoogt te scheppen, wordt eerst een korte tussenstap gemaakt. De vraag binnen welke grenzen de organen die over toezichtsbevoegdheden beschikken, dienen te handelen, hangt immers samen met de vraag hoe het toezicht in koninkrijksverband is (of zou moeten zijn) geregeld.

De koninkrijkswetgever heeft, uitgaande van de grondslagen van de autonomie en de eigen verantwoordelijkheid van de landen, in het Statuut een hogere rechtsorde gecodificeerd.²⁴⁶ Het Statuut, de Grondwet (voor zover het Statuut delen hiervan van toepassing verklaart) en de uit het Statuut voortvloeiende rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur (AMvRB's²⁴⁷) vormen daarmee de hoogste rechtsregels van het Koninkrijk der Nederlanden.²⁴⁸ In deze rechtsorde zijn de rechtsverhoudingen tussen het bestuur van de landen en het Koninkrijk en de landen onderling vastgelegd. In het Statuut zijn organen in het leven geroepen waaraan ten behoeve van de uitoefening van de in het Statuut opgenomen taken, wetgevende en uitvoerende bevoegdheden zijn geattribueerd. Staatkundig is de rechtsorde van het Statuut echter niet als een klassiek staatsverband aan te merken; zoals eerder betoogd is het Koninkrijk der Nederlanden een staatsverband met een bijzonder (*sui generis*) karakter. Het Statuut kan daarom ook niet volledig worden aangemerkt als een grondwet of geschreven constitutie van het Koninkrijk in de klassieke zin. Door het in het leven roepen van organen met wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende bevoegdheden zijn er wel verschillende constitutionele kenmerken te herkennen.

10.1.1. Constitutionalisme

Voor een goed begrip van de rechtsorde van het Statuut wordt in dit hoofdstuk een analyse aan de hand van het constitutionalisme gegeven. Het begrip constitutionalisme wordt voornamelijk gebruikt in het wetenschappelijke discours van het staatsrecht. Aan dit concept worden in de literatuur verschillende veel interpretaties en uitwerkingen toegekend, waarvan er twee voor deze studie van belang zijn.²⁴⁹ De eerste omschrijving wijst op een codificatiestreven dat is ingegeven door de Franse en Amerikaanse revoluties, vanuit de gedachte dat een geschreven constitutie tot het hoogste recht van een natie behoort. De tweede omschrijving staat voor een politiek ideaal van de inrichting van een staatsbestel dat gebaseerd is op de gedachte dat geen overheid over onbeperkte macht kan beschikken.²⁵⁰ Een constitutioneel rechtssysteem kenmerkt zich aldus door het bestaan van beperkingen op het handelen van de overheid. In een constitutioneel systeem is geen overheidsbevoegdheid onbegrensd en zijn alle overheidsorganen op enigerlei wijze gebonden aan het recht. De beperkingen op het handelen van de overheid zien in de eerste plaats op de bescherming van de individuele vrijheid tegenover de overheid. Deze beperkingen worden ook wel de substantiële beperkingen genoemd. In de tweede plaats zijn er

²⁴⁶ Hoewel in de preambule van het Statuut de formulering 'nieuwe rechtsorde' is gebruikt in plaats van 'hogere rechtsorde' is bij de totstandkoming herhaaldelijk gezegd en later ook algemeen aanvaard dat werd beoogd een hogere rechtsorde te creëren.

²⁴⁷ Op het karakter en de totstandkoming van deze vormen van koninkrijksrecht zal verderop worden ingegaan.

²⁴⁸ Krachtens artikel 5 lid 1 van het Statuut worden bepaalde aangelegenheden in de Grondwet geregeld voor zover het Statuut hierin niet voorziet. Via artikel 94 van de Grondwet horen een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties ook in dit rijtje.

²⁴⁹ Er zijn studies en uitgebreide opstellen naar de definitie van het begrip constitutionalisme, ik sluit me zoveel mogelijk aan bij het heldere overzicht dat de dissertatie van Zoethout biedt.

²⁵⁰ Zoethout 1995, p. 1-4.

bepkeringen van procedurele aard. Dit betreft de instelling van overheidsinstanties en de omschrijving van hun functies, hun macht en onderlinge betrekkingen.²⁵¹

In dit hoofdstuk wordt de ruimere betekenis van het constitutionalisme gebruikt, dit is de betekenis die vooral uitgaat van het organisatieprincipe. Die bestaat in de eerste plaats uit het streven om de juridische en politieke structuur van een land neer te leggen in een speciaal document met een bijzondere status. In de tweede plaats wordt constitutionalisme uitgelegd als de wijze waarop bevoegdheden over meerdere overheidsambten zijn verdeeld.²⁵² Het Statuut is de geschreven constitutie van de rechtsorde van het Koninkrijk. De plechtige preambule van het Statuut, waarin de begrippen autonomie, gemeenschappelijkheid en gelijkwaardigheid zijn opgenomen, wekt de indruk dat het gaat om een juridisch en politiek document met een speciale status. De in artikel 3 Statuut vastgelegde bevoegdheidsafbakening tussen de landen en het overkoepelende koninkrijksverband en het institutionele karakter van de in het leven geroepen koninkrijksorganen zijn enkele voorbeelden van een constitutionalistische bevoegdheidsverdeling die het Statuut eveneens tot het brondocument van de rechtsorde van het Koninkrijk maakt.

Het concept van het constitutionalisme kan bij de beoordeling van het toezicht in het koninkrijksverband tevens dienen als theoretisch kader voor de normering van staatsgezag. Met name dit aspect van het constitutionalisme is van belang voor de afbakening van de toezichtsbevoegdheden van het Koninkrijk. Dit wordt in de volgende paragrafen nader uitgewerkt.

10.1.2. De elementen van het constitutionalisme

Ten aanzien van de beoordeling van het toezicht in koninkrijksverband zijn het vooral de procedurele elementen van het constitutionalisme die de grenzen aangeven. Zoethout onderscheidt in het constitutionalisme een aantal elementen, zoals de erkenning van hoger recht, the rule of law (het legaliteitsbeginsel), machtenscheiding, rechterlijke toetsing en klassieke grondrechten.²⁵³ De elementen van het legaliteitsbeginsel, de *rule of law*, machtenscheiding en rechterlijke toetsing behoren tot de procedurele zijde van het constitutionalisme, te onderscheiden van de substantiële zijde waartoe de klassieke grondrechten behoren.²⁵⁴ Hieronder worden de voor de beoordeling van het toezicht in koninkrijksverband meest relevante elementen behandeld.

I. Erkenning van hoger recht

Het eerste element van het constitutionalisme houdt in dat er hoger recht bestaat in de vorm van een (geschreven) constitutie. In de constitutie van een staat zijn de belangrijkste regels met betrekking tot de inrichting van een staat neergelegd.

II. Legaliteitsbeginsel

Het legaliteitsbeginsel houdt in de kern in dat elk overheidsoptreden dient te berusten op en in overeenstemming dient te zijn met een algemene - voor herhaalde toepassing vatbare - regel, die

²⁵¹ Zoethout 1995, p. 278.

²⁵² Zoethout 1995, p. 1.

²⁵³ Zoethout 1995, p. 279 e.v.

²⁵⁴ Zoethout 1995, p. 279.

hetzij krachtens attributie, hetzij krachtens delegatie is vastgesteld.²⁵⁵ Eerstejaars rechtenstudenten leren dat het legaliteitsbeginsel inhoudt dat elk overheidsoptreden een grondslag dient te hebben in de (Grond)wet.²⁵⁶ Tevens impliceert het legaliteitsbeginsel dat overheidsoptreden conform een algemene regel geschiedt, dit geldt zowel voor de procedure als de inhoud. Dit betekent dat het optreden van een overheidsorgaan niet alleen op een wettelijke grondslag dient te berusten, maar dat de uitoefening van de gegeven bevoegdheden ook met inachtneming van wettelijke regels dient te geschieden. Een burger mag niet van diens vrijheid worden beroofd zonder dat een wettelijke regel bestaat op basis waarvan daartoe een bevoegdheid is gegeven. Indien die wettelijke bevoegdheid bestaat, kan de vrijheidsberoving uitsluitend in overeenstemming en met de toepasselijke wettelijke voorschriften geschieden.²⁵⁷

III. Machtenscheiding

De leer van de machtenscheiding werd in de 18^e eeuw door Montesquieu geïntroduceerd in zijn boek 'De l'Esprit des Lois', waarin hij het Engelse staatsbestel van die tijd analyseerde. Volgens de gedachte van Montesquieu bestaan er in een staat drie organen die overheidsmacht uitoefenen: de koning, het parlement en de rechterlijke macht. Iedere macht oefent zijn eigen functie uit en de machten opereren onafhankelijk van elkaar. Het parlement maakt de wetten en is de wetgevende macht, de koning voert de wetten uit en is de uitvoerende macht. De rechter controleert of de koning de wetten naar behoren uitvoert en kan de besluiten van de koning vernietigen, indien de uitvoerende macht de wetten niet naar behoren heeft uitgevoerd. De leer van de machtenscheiding is oorspronkelijk bedoeld om machtsmisbruik of willekeur door bijvoorbeeld de koning, de wetgever of enige andere overheidsinstantie die staatsmacht uitoefent, te voorkomen.²⁵⁸ Volgens deze leer van de *trias politica* heeft de burger de meeste vrijheid indien de overheidstaken wetgeving, bestuur en rechtspraak niet bij hetzelfde orgaan berusten.

Volgens het klassieke gedachtegoed van Montesquieu werd de uitvoerende macht uitgeoefend door de koning (als hoofd van de regering) en voerde deze de door het parlement vervaardigde wetten uit. In het moderne staatsbestel is er geen sprake meer van een strikte machtenscheiding, maar pleegt men meer van een *machtsevenwicht* te spreken. De taak van het bestuur is tegenwoordig veel breder dan het uitvoeren van wetten. Bovendien opereren de drie machten (wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht) tegenwoordig veel minder onafhankelijk van elkaar. Zo wordt formele wetgeving in alle landen van het Koninkrijk tot stand gebracht door samenwerking tussen de regering en het parlement.²⁵⁹ Bovendien is de regering in haar uitvoerende taken verantwoording verschuldigd aan het parlement, zodat van volledig onafhankelijk opereren geen sprake is. Dit vormt een kernpunt van het hedendaagse staatsrecht, het systeem van *checks and balances*. Door een stelsel van verantwoordingsplichten en bestuurlijke controle houden de staatsorganen elkaar in evenwicht en ontstaat er een zekere

²⁵⁵ Kortmann 2012, p. 48.

²⁵⁶ Zie ook het voorstel van de Staatscommissie Grondwet om een bepaling in de Grondwet op te nemen die luidt: "Openbaar gezag wordt alleen uitgeoefend krachtens de Grondwet of de wet", Staatscommissie Grondwet, Rapport Staatscommissie Grondwet, Den Haag 2010, p. 40.

²⁵⁷ Overigens geldt het legaliteitsbeginsel ook voor de rechter. Geen straf mag worden opgelegd of machtiging tot voorlopige hechtenis worden afgegeven dan door een rechter en voor een feit dat is gepleegd zonder een strafbaarstelling in een wettelijk voorschrift.

²⁵⁸ M.T. Oosterhagen, *Machtenscheiding*, Deventer: Gouda Quint 1999, p. 75.

²⁵⁹ In Nederland door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk (art. 81 Gw) en in Curaçao, Sint Maarten en Aruba door de regering en de Staten gezamenlijk (art. 71 Staatsregeling Curaçao, resp. art. 82 Staatsregeling Sint Maarten en art. V.I. Staatsregeling Aruba).

stabiliteit waarmee wordt voorkomen dat er machtsmisbruik plaatsvindt.²⁶⁰ In het ideaaltypische systeem van *checks and balances* maken de overheidsorganen deel uit van hetzelfde overheidsverband. De aanwezigheid van onderlinge controlemechanismen en de verdeling van bevoegdheden zorgt ervoor dat deze organen elkaars grenzen van machtsuitoefening bewaken en in onderling verband goed functioneren. Het ontwerpen van een machtsevenwicht is echter niet alleen relevant voor de horizontale machtsverhoudingen tussen de wetgevende macht, de uitvoerende macht en de rechtsprekende macht. Een stelsel van machtsevenwicht in de vorm van *checks and balances* is ook van belang voor het in stand houden van een verticaal machtsevenwicht. Een systeem van verticaal machtsevenwicht normeert de betrekkingen tussen hogere en lagere overheden in het binnenlands bestuur.²⁶¹

Een strikte verticale machtenscheiding is echter een ideaaltypische theoretische notie waarvan in een moderne rechtsstaat vrijwel nooit sprake is.²⁶² Een systeem van checks and balances wordt daarmee beschouwd als een moderne uitwerking van de klassieke machtenscheiding. Bestuurlijke toezichtmechanismen maken – naast bijvoorbeeld de politieke verantwoordingsplichten – onderdeel uit van het systeem van *checks and balances*, met dien verstande dat de mechanismen niet horizontaal tussen de wetgevende, bestuurlijke en rechtsprekende macht werken, maar uitsluitend binnen de bestuurlijke macht gelding hebben.

10.1.3. Constitutionalisme en rechtsstaat

Het begrip constitutionalisme is verwant aan een van de basisbeginselen van het staatsrecht, in het bijzonder het concept van de rechtsstaat. In een rechtsstaat wordt de grondslag van statelijk gezag in het recht gelegd en wordt de uitoefening van dit gezag in al zijn verschijningsvormen onder de heerschappij van het recht geplaatst.²⁶³ De klassiek-liberale opvatting van de rechtsstaat gaat uit van de verhoudingen tussen de overheid en de burger en dat die verhoudingen dienen te zijn genormeerd door het recht. De overheid mag uitsluitend handelen ter verwerkelijking van het recht, op basis van het recht en in overeenstemming met het recht.²⁶⁴ Het aan het recht binden van overheidshandelen en het handelen van publieke gezagsdragers dient willekeurig optreden te voorkomen en draagt bij aan de legitimiteit van het overheidshandelen. Rechtsstatelijkheid brengt bovendien met zich mee dat naast de verhoudingen tussen de overheid en de burger, ook de verhoudingen tussen bestuurslagen onderling zijn onderworpen aan het recht. Verhoudingen tussen overheden, overheidslichamen en -organen zijn daarom ook op te vatten als rechtsverhoudingen. De kernelementen van de rechtsstaat zijn weliswaar met het oog op de verhouding tussen de overheid en burgers geformuleerd, zij hebben ook betrekking op de rechtsverhoudingen tussen bestuurslagen.²⁶⁵

²⁶⁰ J.L. de Reede & A.D. Belinfante, *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2012, p. 16 e.v.

²⁶¹ D.W.P. Ruiter (red.), *Verticaal machtsevenwicht in het binnenlands bestuur*, Den Haag: Raad voor binnenlands bestuur 1982, p. 10-11.

²⁶² D.J. Elzinga e.a. 2014, p. 181.

²⁶³ M.C. Burkens e.a., *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2012, p. 39.

²⁶⁴ Volgens de normatieve opvatting van de democratische rechtsstaat. Zie De Haan/Drupsteen/Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtstaat*, Deventer 2010: Kluwer, p. 25. Kortmann stelt dat het begrip 'rechtsstaat' betrekking heeft op de grenzen die worden gesteld aan het optreden van de overheid, zie C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer 2008: Kluwer.

²⁶⁵ B.L.W. Visser, *Toezicht in bestuurlijke verhoudingen*, diss. Groningen: Kluwer, p. 15.

Het constitutionalisme en de rechtsstaat hebben als normatieve kaders verschillende uitwerkingen. Bij de rechtsstaat ligt het accent op legaliteit en legitimiteit van het staatsgezag. Het constitutionalisme gaat uit van de beperkingen van de overheidsmacht en de inrichting van de organisatie van de overheid. Beide concepten kunnen worden gebruikt om het optreden van de overheid onder het recht te brengen en daarmee de bevoegdheidsuitoefening af te bakenen. Vanwege de reikwijdte van dit onderzoek en de afbakening die wordt bepaald door de onderzoeksvraag wordt de vraag of het Koninkrijk der Nederlanden is aan te merken als een democratische rechtsstaat niet behandeld. Deze vraag leent zich voor een zelfstandig onderzoek waarvoor hier geen ruimte bestaat.

10.1.4. Bestuurlijk toezicht en constitutionalisme

De begrippen 'constitutionalisme' en 'toezicht' zijn op verschillende wijzen aan elkaar verbonden. In de eerste plaats omdat toezicht wordt aangemerkt als een van de instrumenten waarmee de in de constitutie neergelegde rechtsorde kan worden gewaarborgd en in stand gehouden. Dit geldt zowel voor de (veronderstelde) preventieve werking van het toezicht, als voor de repressieve werking van de uitoefening van de toezichtsbevoegdheden. In de tweede plaats is het houden van toezicht een vorm van het uitoefenen van overheidsmacht of -gezag. Dit betekent dat de toezichthoudende overheidsorganen zijn onderworpen aan de eisen die meer in het algemeen worden gesteld aan al het overheidsoptreden.

10.1.5. De grenzen van het Koninkrijk: constitutionalisme als beoordelingskader voor het bestuurlijk toezicht in koninkrijksverband

In de rechtsorde van het Statuut bewaken de koninkrijksorganen de grenzen van hun bevoegdheden voornamelijk zelf. In de eerste plaats omdat het Koninkrijk geen 'federale' rechter kent die kan oordelen over geschillen tussen koninkrijksorganen en de landen, of tussen de landen onderling. Ook is er geen rechterlijke instantie die in een concreet geschil kan oordelen over de bevoegdheidsafbakening van het Koninkrijk.²⁶⁶ De interpretatie van het Statuut blijft daarmee afhankelijk van de opvatting van de koninkrijksorganen en de landen. In de tweede plaats ontbreekt een bevoegdheidsgrensbewaking van buitenaf, de rechtsorde van het Koninkrijk kent geen gemeenschappelijke volksvertegenwoordiging met een controlerende taak.²⁶⁷ De grenzen van de bevoegdheidsuitoefening van koninkrijksorganen zijn niet nauwkeurig vast te stellen. Aangezien het Statuut als constitutie voor de rechtsorde van het Koninkrijk wordt beschouwd, kunnen de grenzen hooguit bij benadering worden aangestipt aan de hand van de elementen van het constitutionalisme. Het Statuut bevat als geschreven constitutie van het staatsverband van het Koninkrijk voornamelijk de procedurele aspecten van het constitutionalisme. In artikel 43 van het Statuut is een verwijzing naar de fundamentele mensenrechten en vrijheden opgenomen, deze is echter gericht tot de landen. In het Statuut is geen grondrechtencatalogus opgenomen en een direct beroep op artikel 43 van het Statuut door burgers is uitgesloten.²⁶⁸ Grondrechten zijn

²⁶⁶ Artikel 12a van het Statuut kent de mogelijkheid tot het bij rijkswet in het leven roepen van een geschillenregeling voor het Koninkrijk. Deze rijkswet ligt nog altijd bij een daartoe ingestelde werkgroep, tot concrete voorstellen is het echter vooralsnog niet gekomen.

²⁶⁷ Het Koninkrijk der Nederlanden kent geen koninkrijksparlement.

²⁶⁸ Zie bijvoorbeeld het Harmonisatiewetarrest, HR 14 april 1989, *NJ* 1989, 469, m.nt. M. van der Scheltema, *AB* 1989, 412, m.nt. F.H. van der Burg.

opgenomen in de afzonderlijke constituties van de landen.²⁶⁹ Het constitutionele karakter van het Statuut gaat dus voornamelijk uit van het organisatieprincipe van het constitutionalisme.²⁷⁰

Het organisatieprincipe van het constitutionalisme is leidend voor de rechtsorde van het Statuut. Uit deze conclusie vloeit de vraag voort in welke mate de algemene beperkingen die het constitutionalisme stelt aan het overheidsoptreden, gelden voor de organen die in de rechtsorde van het Statuut zijn gecreëerd en waaraan (onder andere) toezichthoudende bevoegdheden zijn toegekend. Voor dit onderzoek gaat het meer specifiek om de vraag waar de grenzen liggen van het optreden van de toezichthouder(s) op koninkrijksniveau. De grenzen voor alle koninkrijksorganen worden primair bepaald door de bevoegdheidsafbakening in de toepasselijke bepalingen van het Statuut, voor zover deze concreet zijn geformuleerd. Hieronder zal blijken dat dit voor de toezichtsbevoegdheden die in het Statuut zijn opgenomen, niet geldt. Zoals vele bepalingen in het Statuut zijn de bepalingen waarin het toezicht is geregeld open en abstract geformuleerd.²⁷¹ Dat is een bewuste keuze geweest van de statuutgever. Destijds kon immers niet worden voorzien hoe de nieuwe rechtsorde zich zou ontwikkelen en hoe de aan de landen toegekende autonomie zou uitpakken.²⁷²

Ten aanzien van de rechtsorde van het Koninkrijk kan worden vastgesteld dat het Statuut is bedoeld als een hogere constitutie, waarin op basis van de uitgangspunten van de autonomie van de landen, de instelling en inrichting van de organen van het Koninkrijk zijn vastgelegd. Artikel 48 van het Statuut schrijft voor dat de landen bij hun wetgeving en bestuur de bepalingen van het Statuut in acht nemen.

10.1.6. Het legaliteitsbeginsel als toetssteen voor het toezicht in koninkrijksverband

Voor het toezicht in koninkrijksverband geldt op de eerste plaats het uitgangspunt van het legaliteitsbeginsel, namelijk dat uitsluitend die bevoegdheden kunnen worden aangewend die in het Statuut of de daarop berustende regelgeving zijn neergelegd. Zo kan de in artikel 50 van het Statuut opgenomen bevoegdheid tot schorsing en vernietiging uitsluitend worden aangewend met in achtneming van de daarin genoemde procedure (bij koninklijk besluit), door het genoemde overheidsorgaan (Raad van Ministers van het Koninkrijk) op basis van de in de bepaling genoemde gronden (wegens strijd met het koninkrijksrecht of een internationale regeling).²⁷³ Hetzelfde geldt indien het daartoe bevoegde koninkrijksorgaan van oordeel is dat de wetgevende en bestuurlijke taken in een van de landen vanwege grove verwaarlozing dienen te worden overgenomen. Het legaliteitsbeginsel geldt ook bij dit optreden van de koninkrijksorganen; de mogelijkheden tot overname van wetgevende en bestuurlijke taken kunnen uitsluitend met in achtneming van de taakverwaarlozingsregeling van artikel 51 lid 1 van het Statuut worden aangewend.

Ingewikkelder ligt het bij het financieel toezicht op de landen Curaçao en Sint Maarten. Dit toezicht heeft een tijdelijk karakter en wordt uitgeoefend op grond van een (consensus)rijkswet, zonder

²⁶⁹ Ook zijn er grondrechten in verdragen die ook werking hebben in alle landen van het Koninkrijk, zoals het EVRM en het IVBPR.

²⁷⁰ Zoethout 1995, p. 279.

²⁷¹ Artikel 51 lid 1 van het Statuut is hier het meest sprekende voorbeeld van. Zie paragraaf 12.2 hieronder.

²⁷² Zie de algemene toelichting bij §4 van het Statuut.

²⁷³ Zie over de werking van de schorsing- en vernietigingsbevoegdheid van artikel 50 van het Statuut hoofdstuk 12 hieronder.

een (rechtstreekse) grondslag in het Statuut. Het Statuut bevat namelijk geen bepaling waarin is opgenomen dat bij (of krachtens) rijkswet enige vorm van financieel toezicht op de landen kan worden ingesteld. Evenmin wordt financieel toezicht of het begrotingsrecht van de landen in artikel 3 van het Statuut of elders in het Statuut als koninkrijksaangelegenheid aangemerkt. Hooguit kan worden verdedigd dat een juiste begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer onderdeel uitmaken van de op de landen van het Koninkrijk rustende – en in artikel 43 lid 1 neergelegde – verplichting tot deugdelijk bestuur.²⁷⁴ In het geval van schending van de in de Rijkswet neergelegde normen kan het bevoegde koninkrijksorgaan (in dit geval de RMR) slechts die bevoegdheden aanwenden die in de Rijkswet zijn opgenomen. Uit het legaliteitsbeginsel volgt immers dat geen toezicht mogelijk is dan krachtens een wettelijk voorschrift.²⁷⁵ De vraag of dat wettelijk voorschrift op het juiste niveau is vastgesteld, blijft voorlopig in het midden, tot dusver is duidelijk dat er een wettelijk voorschrift bestaat. De enige verwijzing in het kader van het financieel toezicht naar het Statuut is het door de RMR dreigen met de toepassing van de taakverwaarlozingsregeling van artikel 51 lid 1 van het Statuut. Dit zou het bestuur van een land moeten dwingen zich aan de Rijkswet te houden.²⁷⁶

10.1.7. Machtenscheiding en het toezicht in koninkrijksverband: machtsevenwicht

In de rechtsorde van het Koninkrijk is in beperkte mate sprake van een strikte machtenscheiding. In de eerste plaats zijn op koninkrijksniveau geen organen aan te wijzen als wetgevende, bestuurlijke en rechtsprekende macht. Hoewel in het Statuut wel is geregeld dat wet- en regelgeving op koninkrijksniveau kan worden vastgesteld (Rijkswetten en AMRvB's) en bestuurlijke handelingen op koninkrijksniveau kunnen worden verricht (KB's en besluiten van de RMR), geschiedt dit echter feitelijk door Nederlandse organen waaraan krachtens het Statuut, koninkrijksregelgeving of de Grondwet bevoegdheden zijn toegekend.²⁷⁷ Behalve de erkenning van de gebondenheid van toezichthoudende organen van het Koninkrijk aan elementen van het constitutionalisme is het voor dit onderzoek van belang in kaart te brengen in welke mate er in de rechtsorde van het Koninkrijk een verticaal machtsevenwicht bestaat. Vervolgens dient zich de vraag aan op welke wijze een verticaal machtsevenwicht in het Statuut en daarop gebaseerde wet- en regelgeving is vormgegeven.²⁷⁸ Eerst dient het concept van het verticaal machtsevenwicht te worden gedefinieerd en te worden toegespitst op verhoudingen tussen de organen van het Koninkrijk en de landen. Vervolgens kan worden beoordeeld of het toezicht op de landen, zoals dat is geregeld in zowel het Statuut als in de daarop gebaseerde toezichtsinstrumenten, een bijdrage levert aan de in artikel 43 van het Statuut opgenomen zorgplicht van de landen en de waarborgfunctie van het Koninkrijk. Bovendien kan dan worden beoordeeld of dit aanvullend toezicht waarborgen schept voor de instandhouding van het staatkundig machtsevenwicht binnen het Koninkrijk.

In het kader van het constitutionalisme is reeds opgemerkt dat het Koninkrijk geen eigen democratische vertegenwoordiging kent en er geen onafhankelijke koninkrijksrechter is

²⁷⁴ Zoals ook door de Rijkswetgever uitgelegd, zie MvT Rijkswet financieel toezicht, p. 2.

²⁷⁵ Vgl. J. Sybesma, *Toeziht en legaliteit*, Den Haag: Bju 2011, p. 13.

²⁷⁶ Zoals gebeurd in KB 13 juli 2012, *Stb.* 2012, 338. Zie hierover meer in Hoofdstuk 16.

²⁷⁷ Dit verdient enige nuancering. Bij de totstandkoming is er wel betrokkenheid van de Caribische landen, zij het marginaal. Zie hier meer over in Borman 2012, p. 87 e.v.

²⁷⁸ Zie paragraaf 9.1 voor een definitie van het begrip verticaal machtsevenwicht.

aangewezen.²⁷⁹ Hoewel de Hoge Raad in de officiële toelichting op het Statuut als koninkrijksorgaan wordt aangemerkt, is hij niet bevoegd wetgeving en bestuur aan het koninkrijksrecht te toetsen en is hij evenmin belast met de handhaving van het koninkrijksrecht.²⁸⁰ De Hoge Raad is krachtens het Statuut aangewezen als cassatierechter en wordt ten aanzien van bepaalde rechtsgebieden aangemerkt als het sluitstuk van de rechtspraak in de landen.²⁸¹ Rechtspraak is overigens een autonome aangelegenheid van de landen, waardoor de rechter zich in het algemeen terughoudend opstelt ten aanzien van de handhaving van het koninkrijksrecht.²⁸²

Het rechtsstatelijke uitgangspunt van de machtscheiding heeft in koninkrijksverband vooral betekenis wanneer het gaat om het systeem van *checks and balances*, meer in het bijzonder voor de instandhouding van een verticaal machtsevenwicht. In de rechtsorde van het Koninkrijk werkt het systeem van *checks and balances* verticaal tussen de organen van het Koninkrijk en die van de afzonderlijke landen. Een voorbeeld daarvan is de bevoegdheid tot vernietiging van een landsverordening, zoals mogelijk krachtens artikel 50 van het Statuut. In plaats van het in stand houden van de '*checks and balances*' bij de uitoefening van overheidsmacht, waarbij de bevoegdheden binnen eenzelfde bestuurskolom horizontaal in evenwicht worden gehouden, gaat het bij het krachtens het Statuut geregelde toezicht om een verticale verhouding tussen het Koninkrijk en de Caribische landen. In dit stelsel is een systeem van een verticaal machtsevenwicht te herkennen.

10.1.8. Tussenconclusie constitutionalisme

Het constitutionalisme is een breed begrip met vele uitwerkingen. Als eerste wordt het begrip gebruikt om het codificatiestreven tot uitdrukking te brengen. Geschreven constituties worden beschouwd als de belichaming van fundamentele beginselen van de staatsinrichting.²⁸³ In de tweede betekenis staat het constitutionalisme voor een politiek ideaal ten aanzien van de inrichting van het staatsbestel. Deze interpretatie brengt tot uitdrukking dat alle overheidshandelen zijn grenzen moet vinden in het recht.

In dit onderzoek wordt voornamelijk uitgegaan van de hierboven genoemde tweede betekenis van het constitutionalisme, het constitutioneel bestel als 'limited government'. De meer procedurele aspecten van het constitutionalisme, zoals de instelling van overheidsinstanties, de

²⁷⁹ Op Koninkrijksniveau is er sprake van een 'democratisch deficit', hetgeen inhoudt dat een volledig democratische vertegenwoordiging van de bevolking van het Koninkrijk der Nederlanden bij de besluitvorming op koninkrijksniveau, ontbreekt. Zie ook het rapport van de Commissie Democratisch Deficit, *Kiezen voor het Koninkrijk*, Den Haag 2009, p. 14 e.v.

²⁸⁰ Borman 2012, p. 110. Overigens kan worden verdedigd dat toetsing van wetgeving en bestuur niet helemaal kan worden uitgesloten. Krachtens artikel 49 van het Statuut zou toetsing aan het Statuut en koninkrijksregelgeving worden geregeld bij rijkswet, dit is tot op heden niet gebeurd. Vgl. Rogier 2012, p. 52.

²⁸¹ T.a.v. het strafrecht en het civiele recht, zoals bekend valt het bestuursrecht (m.u.v. het belastingrecht) niet onder de absolute competentie van de Hoge Raad.

²⁸² Borman 2012, p. 110. Zie in dit verband ook de bevoegdheidsafbakening van het Constitutioneel Hof van Sint Maarten, uiteengezet in zijn eerste uitspraak van 8 november 2013 en de uitgebreide bespreking van de taakopvatting van het Hof in G.A.H. Bakhuis, H. Nummerdor, S. Philipsen en J.C. de Wit, *Zorgvuldig en bedachtzaam*. De eerste uitspraak van het Constitutioneel Hof van Sint Maarten, CJB 2014/2, p. 85-95.

²⁸³ Zoethout 1995, p. 3.

omschrijving van hun taken en bevoegdheden en hun onderlinge betrekkingen, behoren tot het organisatieprincipe van het constitutionalisme.

In dit onderzoek wordt het instrumentarium van toezicht op grond van het Statuut tegen het licht van enkele van de procedurele elementen van het constitutionalisme gehouden. Met name het legaliteitsbeginsel, de machtenscheiding en de rechtsstatelijkheid bieden nuttige aanknopingspunten om de wijze waarop het toezicht op de Caribische landen in de rechtsorde van het Koninkrijk is geregeld, te schetsen. Dit geldt temeer voor de beoordeling van de wijze waarop de daartoe bevoegde organen zijn omgegaan met de aan hen opgedragen taken en toebedeelde bevoegdheden.

In artikel 43 lid 2 van het Statuut is aan het Koninkrijk een taak tot het waarborgen van de menselijke rechten, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur opgedragen. Aan deze taak is in het Statuut in verschillende bepalingen nadere invulling gegeven. De grenzen van het Koninkrijk zijn minder expliciet omschreven. Een beschrijving van de grenzen aan de hand van de elementen van het constitutionalisme, in het bijzonder het legaliteitsbeginsel, de machtenscheiding en de rechtsstatelijkheid is daarom de meest voor de hand liggende aanpak.

10.2. Vervolg van Deel II

In de volgende hoofdstukken van dit deel zal worden ingegaan op de wijze waarop de handhaving van het koninkrijksrecht is geregeld. Met het ontstaan van twee nieuwe landen in het Koninkrijk is het bestuurlijk toezicht nieuw leven ingeblazen. De toepasselijke bepalingen van het Statuut zullen dan ook in dit kader worden belicht.

Hierbij wordt ingegaan op de in het Statuut neergelegde waarborgfunctie van het Koninkrijk en de bevoegdheden van bestuurlijk toezicht op de landen. In de volgende hoofdstukken wordt getracht een overzicht te geven aan de hand van de volgende vragen:

1. Waar liggen volgens het Statuut en de daarop gebaseerde wetgeving de oorspronkelijk bedoelde grenzen van de toezichtsbevoegdheden van het Koninkrijk?
2. Welke instrumenten van bestuurlijk toezicht zijn er in koninkrijksverband?
3. Welke waarborgen geven deze instrumenten?
4. Is er sprake van een preventieve werking van de instrumenten?

Alvorens wordt ingegaan op het bestuurlijk toezicht in koninkrijksverband dient eerst de plaats van het bestuurlijk toezicht in het handhavingsrecht te worden geschetst. Het bestuurlijk toezicht in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat dient hierbij als vertrekpunt van de analyse. De instrumenten en bevoegdheden van het toezicht in koninkrijksverband zijn voor een groot deel ontleend aan het bestuurlijk toezicht in Nederland, in het bijzonder het toezicht van de centrale overheid op de gedecentraliseerde overheden. De bijzondere aard van de in het Statuut neergelegde staatkundige verhoudingen maakt dat het in het Statuut of de daarop gebaseerde wetgeving geregelde stelsel van toezicht wellicht een andere uitwerking kent dan het bestuurlijk toezicht in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat.²⁸⁴ Het bestuurlijk toezicht op onder meer de besturen van provincies en gemeenten kent een eigen ontwikkeling sinds de tijd dat de

²⁸⁴ Dat is te verklaren omdat de rechtsorde van het Koninkrijk ook een rechtsorde *sui generis* wordt genoemd en de staatsvorm van het Koninkrijk noch als federatief noch als gedecentraliseerd kan worden aangemerkt.

toezichtsinstrumenten zijn ‘gekopieerd’ naar de rechtsorde van het Statuut. In zowel de jurisprudentie als in de beleidskaders van de regering is een eigen lijn te ontdekken. Hoewel de toezichtsinstrumenten in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat bij de toepassing en invulling afwijken van het toezicht in koninkrijksverband, zijn deze in de kern aan elkaar verwant. Om die reden is het in vogelvlucht schetsen van de ‘originale’ toezichtsinstrumenten van essentieel belang.

In hoofdstuk 11 wordt daarom eerst kort stilgestaan bij de algemene grondslagen van het bestuurlijk toezicht in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat. Hierbij zal ook kort worden ingegaan op de instrumenten en bevoegdheden in het Nederlandse bestuurlijk toezicht. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de toezichtsbevoegdheden in het Statuut. Hierbij wordt ingegaan op de inhoud van die bevoegdheden en welke waarborgen zij beogen te bieden. De bevoegdheden zullen per instrument worden uiteengezet, waarbij niet alleen zal worden stilgestaan bij hetgeen de statuutwetgever heeft beoogd te regelen, maar er zal ook worden gereflecteerd op de werking van de toezichtsinstrumenten in de praktijk.

11. Bestuurlijk toezicht en interventie

11.1. Bestuurlijk toezicht: begripsafbakening en grondslagen

Het bestuurlijk toezicht maakt – als handavingsinstrument in het bestuurlijk organisatierecht – onderdeel uit van de bestuursrechtelijke handhaving. De bestuursrechtelijke handhaving omvat verschillende instrumenten, waaronder het toezicht.

Toezicht wordt in de meest ruime opvatting gedefinieerd als:

*Het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het vormen van een oordeel hierover en het eventueel naar aanleiding daarvan zo nodig interveniëren.*²⁸⁵

Het toezicht wordt onderverdeeld in het toezicht door een overheidsorgaan op de naleving van rechtsregels door burgers en het toezicht dat wordt uitgeoefend door een hoger overheidsorgaan op een lager overheidsorgaan.²⁸⁶ De eerste vorm wordt *nalevingstoezicht* genoemd, voor het toezicht door een hoger overheidsorgaan op een lager orgaan wordt de benaming *(inter-)bestuurlijk toezicht* gebruikt.²⁸⁷

Het nalevingstoezicht wordt gekarakteriseerd door de klassieke verhouding tussen de overheid en de burger. Het toezicht op de naleving door burgers (zowel particulieren als bedrijven) wordt uitgeoefend door zogeheten ‘toezichthouders’ die door de overheid zijn aangewezen.²⁸⁸

Het bestuurlijk toezicht onderscheidt zich van het nalevingstoezicht door het ontbreken van een directe band met burgers.²⁸⁹ In Nederland is het bestuurlijk toezicht grotendeels genormeerd in de Grondwet, Titel 10.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)²⁹⁰ en in organieke wetten zoals de Provinciewet en de Gemeentewet. Het bestuurlijk toezicht is, als gezegd, het toezicht dat is

²⁸⁵ Bestuurlijke Werkgroep Alders, Interbestuurlijk toezicht herijkt, *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 300, nr. 50. Deze beschrijving is gebruikt in: Kaderstellende visie op toezicht, *Minder last, meer effect*, Bijlage bij *Kamerstukken II*, 2005- 2006, 27831, nr. 15, p. 10.

²⁸⁶ In Nederlandse context wordt niet van *overheidsorganen*, maar van *bestuursorganen* gesproken. Aan de term ‘bestuursorganen’ is in de Awb namelijk een eigen betekenis toegekend. Om verwarring met de Awb-term te voorkomen wordt hierna de term ‘overheidsorganen’ gebruikt.

²⁸⁷ In de literatuur worden zowel ‘interbestuurlijk toezicht’ en ‘bestuurlijk toezicht’ gebruikt voor de typering van het toezicht dat wordt uitgevoerd door een overheidsorgaan op de handelingen van het andere. Aangezien reeds is geconstateerd dat toezicht exclusief van overheidswege geschiedt, lijkt het mij niet nodig voor het toezicht van het ene overheidsorgaan op het andere, de toevoeging “inter” te gebruiken.

²⁸⁸ Het nalevingstoezicht wordt deels genormeerd door de Awb. In Titel 5.2 is een definitie gegeven van toezichthouders en worden een aantal algemene toezichtsbevoegdheden verleend. Toezichthouders in de zin van de Awb zijn natuurlijke personen, de in de Awb geregelde bevoegdheden zien dan ook op de uitoefening door deze personen. Indien een bestuursorgaan of een instantie (bijv. de AFM of de ACM) in een bijzondere wet als toezichthouder wordt aangewezen en aan dat bestuursorgaan of organen van die instantie specifieke bevoegdheden worden toegekend, dient dit in die wet te worden geregeld, vgl. de Wet op het financieel toezicht of de Mededingingswet.

²⁸⁹ Binnen het bestuurlijk toezicht - als onderdeel van het toezicht als instrument van bestuursrechtelijke handhaving - wordt een bijzondere vorm onderscheiden, te weten het bestuurlijk toezicht in enge zin, zie Zijlstra 2009, p. 143.

²⁹⁰ Het zogeheten positief toezicht is echter niet in Titel 10.2 Awb opgenomen. Zie over de instrumenten van positief toezicht meer in de navolgende paragraaf.

gericht op besluiten en handelingen van overheidsorganen.²⁹¹ Bestuurlijk toezicht wordt in het algemeen als volgt omschreven:

*Het zorgdragen, door overheidsorganen dat handelingen van andere overheidsorganen in overeenstemming zijn met het recht (de wet, de daarop gebaseerde voorschriften en het ongeschreven recht), alsmede, onder omstandigheden, het algemeen belang.*²⁹²

Een andere benadering van het bestuurlijk toezicht kan worden gevonden in het typerende karakter van het Nederlandse staatsbestel. Deze benadering sluit beter aan bij de staatsvorm die wordt gekenmerkt door een decentraal stelsel.²⁹³ Hierbij wordt niet direct uitgegaan van een gelaagde overheidsstructuur, maar van min of meer gelijkwaardige posities tussen de verschillende overheden. De territoriale decentralisatie van overheidstaken brengt met zich mee dat door de rijksoverheid een grote mate van differentiatie en prioriteitsstelling in de decentrale uitvoeringspraktijk wordt aanvaard.²⁹⁴ Ter verzekering van het eenheidskarakter van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat bestaan er diverse verticale beïnvloedings- en sturingsinstrumenten. In de eerste plaats is er de hiërarchie van wet- en regelgeving tussen bestuurslagen. In de tweede plaats is er een systeem van verticale *checks and balances*, waar het bestuurlijk toezicht onderdeel van uitmaakt. Het bestuurlijk toezicht wordt in dit kader als volgt omschreven:

*“Het geheel van processen, dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, de gemeenschappelijke regelingen en de waterschappen, die gaan over de taakbehartiging van de lagere overheden door de hogere overheden.”*²⁹⁵

11.1.1. Bestuurlijk toezicht en de decentralisatiegedachte in Nederland

Het bestuurlijk toezicht bevindt zich, als onderdeel van het bestuursrecht en het bestuurlijk organisatierecht, op het snijvlak van het staatsrecht en het bestuursrecht. Het vormt een belangrijk onderdeel van de fundamentele waarborgen voor deugdelijk bestuur in een democratische rechtsstaat. In het Nederlandse staatsbestel worden alle bevoegdheden om te kunnen ingrijpen in besluiten en bestuurshandelingen van lagere bestuursorganen tot het bestuurlijk toezicht gerekend. Deze bevoegdheden zijn voornamelijk ingegeven door argumenten als het belang van de financiële controle, de coördinatie en de integratie van het decentraal bestuur.²⁹⁶ Door gebruik te maken van instrumenten van bestuurlijk toezicht kan worden voorkomen dat het lokaal bestuur zich schuldig maakt aan vriendjespolitiek, willekeur of aan verbrokkeling in de uitvoering van nationaal beleid. Daarnaast wordt in de Nederlandse context met het bestuurlijk toezicht beoogd te voorkomen dat de Nederlandse eenheidsstaat uiteenvalt in

²⁹¹ Of deze handelingen kunnen worden aangemerkt als besluiten (in de zin van de Awb) blijft vanwege het Awb-overstijgend karakter van dit onderzoek buiten beschouwing.

²⁹² Ontleend aan Zijlstra in De Haan/ Drupsteen/ Fernhout 2010, p. 663. Anders dan Zijlstra gebruik ik de term ‘overheidsorganen’ in plaats van bestuursorganen, vanwege het Awb-overstijgende karakter van het bestuurlijk toezicht in koninkrijksverband.

²⁹³ Het Nederlandse staatsbestel wordt ook wel als een gedecentraliseerde eenheidsstaat getypeerd, als tegenhanger van een federatieve staatsvorm.

²⁹⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 2.

²⁹⁵ Bestuurlijke Werkgroep Alders, *Bestuurlijk toezicht herijkt*, gepubliceerd als bijlage bij *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 VII, nr. 50, p. 17.

²⁹⁶ Damen 2015, p. 476.

*‘min of meer zelfstandig opererende (besturen) van overheidsverbanden.’*²⁹⁷ Hoewel voor gemeenten en provincies geldt dat zij zich in beginsel niet in een hiërarchisch ondergeschikte positie bevinden, dienen er wel mogelijkheden te zijn om vanuit de centrale overheid verticaal invloed uit te oefenen.²⁹⁸ Dit geldt in het bijzonder voor het waarborgen en bewaken van de eenheid in en de kwaliteit van de taakbehartiging door de decentrale overheden.

In Nederland wordt het bestuurlijk toezicht uitgeoefend door bestuursorganen, zoals de Kroon, een minister of de gedeputeerde staten van een provincie. Dit is echter niet tot uitdrukking gebracht in artikel 132 van de Grondwet, de voor Nederland constitutionele grondslag van toezicht op decentrale overheden. Volgens het tweede lid van artikel 132 Grondwet regelt de wet het toezicht op de besturen van de provincies en de gemeenten. Uit deze formulering blijkt dat de gedecentraliseerde bestuursambten dus uitsluitend kunnen worden onderworpen aan toezicht door een ander (hoger) bestuursambt indien dit bij wet is geregeld.

Het bestuurlijk toezicht speelt een belangrijke rol in de verhouding tussen enerzijds de eenheid van de uitvoering van overheidstaken door het bestuur en anderzijds het uitgangspunt van decentralisatie.²⁹⁹ Het bestuurlijk toezicht kan daarbij worden opgevat als een rechtsverschijnsel dat ten dienste staat van de gewenste verhouding tussen de beginselen van eenheid en decentralisatie in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat. Deze benadering impliceert dat de decentrale overheden in wezen recht hebben op een binnen de grenzen van de eenheidsstaat grootst mogelijke mate van zelfstandigheid.

Het bestuurlijk toezicht dient daarmee als het ware als een correctiemechanisme van het bestuurlijk optreden dat niet in lijn is met de door de centrale overheid gewenste eenheid van het bestuur of het beleid.³⁰⁰ In dit kader zijn voor het bestuurlijk toezicht voornamelijk het beginsel van rechtsstatelijkheid en het beginsel van de spreiding der machten van belang.³⁰¹

Taken en bevoegdheden van decentrale overheden worden uitgeoefend in autonomie of worden gevorderd in medebewind.³⁰² Het gedecentraliseerd laten uitoefenen van taken en bevoegdheden impliceert een bepaalde mate van vertrouwen van de rijksoverheid in de decentrale overheden. Hierbij is er voor de overheden ruimte – al naar gelang de mate van door de wet gegeven beleidsvrijheid – voor differentiatie en prioriteitsstelling van de uitoefening van deze taken en bevoegdheden. Ter verzekering van de gedecentraliseerde eenheidsstaat zijn er verschillende verticale sturings- en beïnvloedingsinstrumenten gecreëerd. Deze instrumenten worden ook wel uitingvormen van de hiërarchie van wet- en regelgeving genoemd en het bestuurlijk toezicht is daarbij een onderdeel van het systeem van *checks and balances*.³⁰³

Overigens dient nog te worden opgemerkt dat de in de Grondwet en de in bijzondere wetgeving geregelde instrumenten van bestuurlijk toezicht niet bedoeld zijn om burgers van extra mogelijkheden voor rechtsbescherming te voorzien. Het bestuurlijk toezicht is hoofdzakelijk

²⁹⁷ C.A.J.M. Kortmann 2012, p. 482.

²⁹⁸ Provincies en gemeenten hebben immers een in de Grondwet verankerde zelfstandige positie in het Nederlandse staatsbestel.

²⁹⁹ Visser 1986, p. 33.

³⁰⁰ Zie voor een onderzoek naar de interventiemogelijkheden in gemeenten: Broeksteeg, J.L.W., *Interveniëren in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen*, Nijmegen/Den Haag 2018: Ministerie van BZK.

³⁰¹ Visser 1986, p.15.

³⁰² Autonomie en medebewind in de zin van artikel 124 van de Grondwet, deze termen worden in deze bepaling hier echter niet als zodanig genoemd.

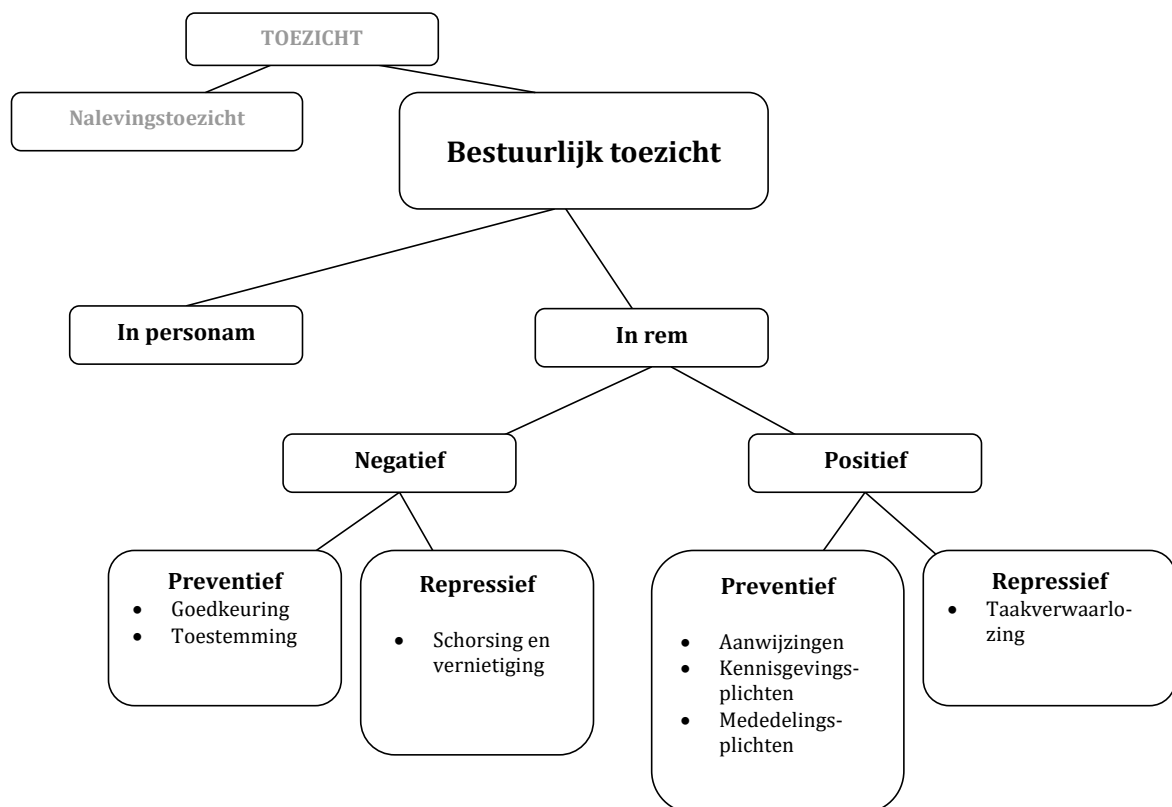
³⁰³ *Kamerstukken II* 32 389, nr. 3, p. 2.

bedoeld om de eenheid van beleid en rechtstoepassing door het bestuur binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat Nederland te verzekeren.

11.2. Verschijningsvormen van bestuurlijk toezicht en categorieën van interventie-instrumenten

In het Nederlandse staatsbestel kan het bestuurlijk toezicht worden onderscheiden in verschillende verschijningsvormen. Het bestuurlijk toezicht in Nederlands verband kent een breed palet aan instrumenten waarmee tot interventie kan worden overgegaan. *Figuur 1* bevat een schematische weergave van de verschillende verschijningsvormen en geeft enkele voorbeelden van de daarbij behorende instrumenten.³⁰⁴ De verschijningsvormen en de interventie-instrumenten in dit schema zijn niet limitatief opgesomd. In dit overzicht zijn slechts de instrumenten die nodig zijn voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag opgenomen.

Figuur 1



³⁰⁴ Het overzicht is gebaseerd op dat in vWMK 2014, p. 485.

I. Toezicht in personam en toezicht in rem

De eerste onderverdeling in het bestuurlijk toezicht ziet op het onderscheid tussen het toezicht op een persoon en het toezicht op een 'zaak'. In bestuursrechtelijke zin kan bij het toezicht in personam worden gedacht aan het benoemings-, schorsings- en ontslagrecht van bestuurders van krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen. Toezicht in rem ziet op beslissingen van overheidsorganen en van aan toezicht onderworpen 'publieke' rechtspersonen.³⁰⁵

II. Negatief en positief toezicht

De onderverdeling in negatief en positief toezicht ziet op het onderscheid tussen enerzijds het ongedaan maken van een beslissing of handeling en anderzijds de uitnodiging een bepaalde beslissing te nemen of handeling te verrichten. De benaming positief toezicht is enigszins verwarrend, bepaalde instrumenten van positief toezicht zoals de taakverwaarlozingsregeling of het geven van een aanwijzing, kunnen behoorlijk ingrijpend zijn voor de overheidsorganen die eraan worden onderworpen.

III. Preventief en repressief toezicht

Het derde onderscheid in het bestuurlijk toezicht is het onderscheid tussen preventief en repressief toezicht. Preventief toezicht ziet op het voorkomen van een bepaalde beslissing of handeling, bij repressief toezicht wordt reactief opgetreden tegen een reeds geconstateerde overtreding. In het repressief toezicht ligt de nadruk vooral op het ongedaan maken van het besluit of de handeling, maar repressief toezicht kan ook in beeld komen wanneer een overheidsorgaan zijn taken verwaarloost of niet doet wat van het orgaan wordt gevorderd.

IV. Overig onderscheid

Naast de verschillen in de verschijningsvormen van het bestuurlijk toezicht kan ook onderscheid worden gemaakt in de mate van intensiteit van het instrument en de gevolgen voor het overheidsorgaan. Allereerst worden 'sterke' instrumenten, zoals taakverwaarlozingsregelingen en spontane vernietiging, onderscheiden van 'zwakkere' instrumenten als mededelings- of kennisgevingsplichten. Een overzicht van dit onderscheid is gegeven in de tabel in *figuur 2* hieronder. Ten slotte kan onderscheid worden gemaakt tussen de (oude³⁰⁶) instrumenten van bestuurlijk toezicht die in generieke wetgeving zijn neergelegd, zoals goedkeuring en vernietiging, en de instrumenten die in bijzondere wetten zijn neergelegd. De algemene instrumenten worden ook wel als *generieke* instrumenten aangeduid; te onderscheiden van de *specifieke* instrumenten die in diverse bijzondere wetten voor uiteenlopende beleidsterreinen zijn neergelegd. Deze instrumenten zijn specifiek, in die zin dat ze uitsluitend van toepassing zijn in de gevallen van de bijzondere wet waarin ze zijn opgenomen.³⁰⁷

³⁰⁵ vWKM 2014, p. 484.

³⁰⁶ Het instrument van de spontane vernietiging bestaat al sinds de invoering van de gedecentraliseerde eenheidsstaat in de Bataafse Republiek, zie Kamerstukken 2005/06, 30 300 VII nr. 75, p. 4.

³⁰⁷ Met de invoering van de *Wet revitalisering generiek toezicht* zal het Nederlandse bestuurlijk toezicht een ingrijpende stelselwijziging ondergaan. De specifieke instrumenten in de Provinciewet en in de Gemeentewet worden namelijk zoveel mogelijk vervangen door de bestaande generieke instrumenten. Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32 389, nr.3, p. 3 e.v.

Figuur 2. Categorieën instrumenten

'Sterke' instrumenten	'Zwakke' instrumenten
- Schorsing en vernietiging	- Inlichtingenplichten
- Taakverwaarlozing (in de plaats treden)	- Mededelingsplichten
- Goedkeuring en toestemming	
- Aanwijzingen	

11.3. Nederlands bestuurlijk toezicht

Het toezicht in koninkrijksverband is geënt op het toezicht op provincies en gemeenten. Om de toezichtsinstrumenten van het toezicht in koninkrijksverband te doorgronden, wordt eerst enkele instrumenten van het bestuurlijk toezicht op Nederlandse gemeenten en provincies besproken. Hierbij worden slechts de belangrijkste kenmerken van enkele instrumenten van het bestuurlijk toezicht op deze decentrale overheden aangestipt; wel extra aandacht wordt besteed aan de instrumenten die niet in het Statuut voorkomen.

Hoofdstuk 7 van de Grondwet regelt diverse onderwerpen inzake decentrale overheden, waaronder de instelling en opheffing van provincies en gemeenten en de grenzen van de gemeentelijke autonomie.³⁰⁸ Dit hoofdstuk bevat ook het toezicht op de diverse decentrale overheidsverbanden. De in paragraaf 2.2 hierboven geschetste verschijningsvormen van bestuurlijk toezicht zijn voor provincies en gemeenten in artikel 132 lid 3, 4 en 5 Grondwet uitgesplitst. Artikel 132 Grondwet bevat de grondwettelijke basis voor het bestuurlijk toezicht op provincies en gemeenten en bepaalt te dien aanzien het volgende:

Artikel 132

1. De wet regelt de inrichting van provincies en gemeenten, alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen.
 2. De wet regelt het toezicht op deze besturen.
 3. Besluiten van deze besturen kunnen slechts aan voorafgaand toezicht worden onderworpen in bij of krachtens de wet te bepalen gevallen.
 4. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden bij koninklijk besluit wegens strijd met het recht of het algemeen belang.
 5. De wet regelt de voorzieningen bij in gebreke blijven van regeling en bestuur, gevorderd krachtens artikel 124, tweede lid. Bij de wet kunnen met afwijking van de artikelen 125 en 127 voorzieningen worden getroffen voor het geval het bestuur van een provincie of een gemeente zijn taken grovelijk verwaarloost.
- (..)"

³⁰⁸ De titel Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen.

11.3.1. Schorsing en vernietiging

Artikel 132 lid 4 Grondwet bevat de constitutionele grondslag voor de vernietiging van besluiten van besturen van provincies en gemeenten. De procedurele regeling van deze bevoegdheid is neergelegd in Titel 10.3 van de Awb en in de Provinciewet en Gemeentewet.³⁰⁹

Artikel 132 lid 4 Grondwet geeft een uitdrukkelijk competentievoorschrift. De grondwetgever heeft de uitoefening van deze bevoegdheid uitsluitend aan de Kroon toegekend.³¹⁰ Wel zijn er wettelijke 'tipgevers', zoals de Commissaris van de Koning in het geval van besluiten van een orgaan van een provincie of van de burgemeester bij besluiten op gemeentelijk niveau.³¹¹

Het object van de vernietiging: besluiten van bestuursorganen

Volgens de regeling van artikel 132 lid 4 van de Grondwet jo. 10:33 Awb kunnen besluiten van besturen van provincies en gemeenten in aanmerking komen voor schorsing en vernietiging. Strikt genomen zouden daarmee alleen besluiten in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb kunnen worden geschorst en vernietigd. Niettemin is in zowel de Provinciewet als de Gemeentewet opgenomen dat ook niet-schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg, in aanmerking kunnen komen voor schorsing en vernietiging.³¹²

Toetsingskader

Vernietiging van provinciale of gemeentelijke besluiten kan ingevolge artikel 132 lid 4 van de Grondwet alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Wat precies onder deze gronden moet worden verstaan, heeft de regering uiteengezet in het '*beleidskader spontane vernietiging*'.³¹³ Hieronder worden de twee vernietigingsgronden afzonderlijk toegelicht.

I. Strijd met het recht

Door in plaats van strijd met de wet '*strijd met het recht*' als vernietigingsgrond op te nemen, is het mogelijk besluiten te toetsen aan zowel geschreven als ongeschreven recht.³¹⁴ Onder strijd met het recht valt niet alleen strijd met het Nederlands recht, maar ook strijd met geschreven en ongeschreven rechtsregels van een hogere rechtsorde, zoals EU-wet- en regelgeving en het recht dat krachtens artikel 94 van de Grondwet een hogere status heeft in de Nederlandse rechtsorde. Niet elke strijdigheid met het recht geeft aanleiding tot vernietiging. Er dient door de Kroon een evenwichtige belangenafweging te worden gemaakt, waarbij de inbreuk op de eigen verantwoordelijkheid van decentrale overheden proportioneel is ten opzichte van het belang dat met de vernietiging wordt gediend. Om voor vernietiging in aanmerking te komen, dienen de besluiten bovenlokale belangen te raken. Uit de jurisprudentie blijkt dat hier in ieder geval sprake

³⁰⁹ Zie voor een uitgebreid overzicht van de ontwikkeling van het vernietigingsrecht en de verhouding tot de Awb, H. Broeksteeg, *De Awb als constante van het bestuurlijk toezicht*, NALL december 2013.

³¹⁰ Het primaat van het vernietigingsrecht rust al sinds de Grondwet van 1814 bij de Kroon. De Kroon is namelijk altijd aangemerkt als het meest geschikte orgaan om als 'waker en hoeder' van de eenheidsstaat middels het vernietigingsrecht de Grondwet, het EVRM en andere verdragen te effectueren. Zie hierover meer in *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 VII nr. 75, p 4 en *Kamerstukken II* 2009/10, 32 389 nr. 5.

³¹¹ Zie artikel 266 Provinciewet en artikel 273 en 273a Gemeentewet.

³¹² Artikel 261 Provinciewet en artikel 268 Gemeentewet. Zie de vernietiging van de niet-schriftelijke beslissing van het college van B en W van de gemeente Amsterdam inzake de privatisering van de N.V. Luchthaven Schiphol, Besluit van 20 november 2006, *Stb.* 2006, 615.

³¹³ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2009/10, 32 389, nr. 5.

³¹⁴ Volgens de oude tekst in de Wet AROB.

van is, indien de integriteit van het bestuur in geding komt, het belang van verdeling van bevoegdheden en controle-instrumenten binnen het gemeentebestuur op het spel staat of indien er sprake is van doorkruising van beleid van de rijksoverheid.³¹⁵

I. Strijd met het algemeen belang

Tot het algemeen belang worden allereerst de hogere belangen die vallen onder het belang van de eenheidsstaat gerekend. Hierbij gaat het dus om het rijksbelang, dat onder andere het beleid van de Kroon of de formele wetgever omvat. Naast deze hogere belangen gaat het in beperktere mate ook om belangen van het onder toezicht staande bestuursorgaan. Aan de hand van de omstandigheden van het geval dient door de Kroon een belangenafweging te worden gemaakt. Dit maakt strijd met de vernietigingsgrond zeer casuïstisch van aard, waarbij uiterste terughoudendheid met betrekking tot de inmenging in de vrije beleidsruimte van de decentrale overheden moet worden betracht.³¹⁶

Strijd met het recht of algemeen belang is op zichzelf niet voldoende om vernietiging van een besluit te rechtvaardigen. Er dient een zodanige inbreuk op de rechtsorde te zijn dat met de vernietiging een dwingend openbaar belang is gediend. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als een bestuursorgaan “evident in strijd handelt met een bestemmingsplan, terwijl het gemeentebestuur daarbij wist of behoorde te weten dat geen vrijstelling zou worden verleend”.³¹⁷

Rechtsgevolgen van de vernietiging en rechtsbescherming

De vernietiging van een besluit strekt zich in beginsel uit tot alle rechtsgevolgen van het vernietigde besluit. Aanvullend kan in het vernietigingsbesluit worden bepaald dat de rechtsgevolgen van een vernietigd besluit geheel of gedeeltelijk in stand blijven.³¹⁸ In afwijking van artikel 8:4 lid 1, onderdeel a, Awb kunnen de besturen van gemeenten op grond van artikel 281a Gemeentewet bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) in beroep gaan tegen een vernietigingsbesluit.

Overigens geldt voor de voor vernietiging vatbare besluiten het primaat van de reguliere bescherming, zoals neergelegd in artikel 10:37 van de Awb. In dit artikel heeft de Awb-wetgever het rechtsstatelijke primaat van de onafhankelijke rechter willen bevestigen. Dit betekent dat wanneer een belanghebbende beroep instelt tegen een besluit dat voor vernietiging in aanmerking komt, de rechtsgronden van de vernietiging niet in strijd kunnen zijn met die waarop de uitspraak in beroep steunt of mede steunt.

Bijzondere kenmerken van het vernietigingsrecht

³¹⁵ Zie respectievelijk KB 12 augustus 2003, Stb. 2003, nr. 332.; KB 10 mei 2005, Stb. 2005, nr. 270 en KB 12 juni 2001, Stb. 2001, nr. 289 (Voorbeelden ontleend aan *Beleidskader schorsing en vernietiging*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2009/10 32 389, nr. 5, p. 5).

³¹⁶ Alle besluiten die uitsluitend vanwege strijd met het algemeen belang zijn vernietigd dateren nog van het ‘oude beleidskader spontane vernietiging’ van 1992, niettemin is er in het toetsingskader van 2006 niet veel veranderd en gelden ook in het bij de introductie van het nieuwe beleidskader in 2012 dezelfde uitgangspunten.

³¹⁷ ABRvS 20 november 2002, AB 2003, 1 m.nt. de Gier. Vgl. KB 10 november 2008, Stb. 2008, 443.

³¹⁸ Artikel 10:42, eerste en tweede lid, Awb.

Een bijzonder kenmerk van de schorsing of vernietiging van besluiten is de spontaniteit. Handelingen of besluiten hoeven niet door belanghebbenden voor vernietiging te worden voorgedragen in een beroepsprocedure. Tussen de spontane vernietiging en schorsing bestaat een bepaalde mate van connexiteit, in veel gevallen gaat schorsing van een besluit vooraf aan vernietiging. Een spontane schorsing wordt in beginsel niet als zelfstandig instrument aangemerkt.³¹⁹

Spontane vernietiging werd voor de Wet revitalisering generiek toezicht alleen toegepast als de werking van de constitutionele verhoudingen niet op reguliere wijze kan worden gewaarborgd.³²⁰ Deze voorwaarde is met ingang van 1 oktober 2012 vervallen. Tegenwoordig kan *elk* besluit dat in strijd met het recht of het algemeen belang is genomen, worden vernietigd. Wel geldt dat de Kroon steeds aan de hand van alle omstandigheden van het geval een zorgvuldige afweging dient te maken van alle bij het besluit betrokken belangen. Hierbij staat de proportionaliteit van de vernietiging centraal. Bovendien rust op de Kroon een verzwaarde motiveringsplicht.³²¹

Uit het 'oude' stelsel volgde dat het vernietigingsrecht in beginsel pas werd ingezet wanneer alle andere middelen tot corrigerend optreden zijn aangewend en deze hebben gefaald. De Kroon wacht dus doorgaans de zelfreinigende werking van het politieke proces binnen het decentrale lichaam af. Via democratische besluitvorming kan binnen een provincie of een gemeente zelf namelijk in correctief optreden worden voorzien. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat de gemeenteraad een motie of een verordening aanneemt die een eerder door burgemeester en wethouders in strijd met het algemeen belang genomen besluit 'repareert'. In het nieuwe stelsel lijkt eerder te kunnen worden overgegaan tot schorsing en vernietiging, voor zover de Kroon rekening houdt met de proportionaliteit en motiveert welke overwegingen ten grondslag liggen aan het gebruik van het vernietigingsrecht.

11.3.2. Goedkeuring van besluiten

Goedkeuring van besluiten van provincies en gemeenten kan volgens de grondwetgever alleen bij of krachtens de in de wet of provinciale verordening voorgeschreven gevallen.³²² De algemene regelingen voor dit instrument zijn opgenomen de Provinciewet, Gemeentewet en in Afdeling 10.2.1 van de Awb.

Bevoegd gezag en object van toezicht: welke besluiten zijn aan goedkeuring onderworpen?

De goedkeuring van besluiten van provincies en gemeenten kent geen strikte grondwettelijke competentievoorschriften. De bijzondere wet bepaalt daarom wie het bevoegde gezag is ten aanzien van een specifiek goedkeuringsbesluit. Voor de gevallen waarin goedkeuring van de Kroon is vereist is zowel in de Provinciewet als in de Gemeentewet een bijzondere regeling voor de procedure opgenomen. Met uitzondering van goedkeuring van beslissingen van gemeentebesturen, bepaalt de wet de gevallen waarin beslissingen aan goedkeuring kunnen

³¹⁹ Tegen schorsingsbesluiten staat immers geen beroep open bij de bestuursrechter, zie hierover R.J.M.H. de Greef, Spontane schorsing als zelfstandig instrument? *Gst.* 2008, 20, p. 93-101 en *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr.3, p.197 e.v.

³²⁰ Wet revitalisering generiek toezicht, Stb. 2012, 233. Zie voor de 'oude' opvatting *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 VII nr. 75, p 6 en *Kamerstukken II* 1991/92, 21 427, nr. 21, p. 3.

³²¹ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2009/10, 32 389, nr. 5, p. 6.

³²² Artikel 132, tweede lid Gw, artikel 253 Provinciewet en artikel 259 Gemeentewet.

worden onderworpen. De in de Awb opgenomen regeling voor toepassing van de goedkeuringsregeling noemt alleen besluiten.³²³ In artikel 259 Gemeentewet en in artikel 253 Provinciewet is bepaald dat ook andere beslissingen dan besluiten, met toepassing van afdeling 10.2.1 van de Awb aan goedkeuring kunnen worden onderworpen.

Toetsingskader

Het onthouden van goedkeuring kan op twee gronden: volgens artikel 10:27 Awb kan goedkeuring slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of wegens een grond, neergelegd in de wet waarin of krachtens welke de goedkeuring is gegeven. Hieruit volgt dat weigeringsgronden alleen bij een wet in formele zin kunnen worden geformuleerd. Indien zich een weigeringsgrond voordoet, is het bevoegd gezag niet verplicht de goedkeuring te weigeren. Door het gebruik van de *kan*-bepaling heeft het bevoegd gezag een discretionaire beslissingsbevoegdheid ten aanzien van het besluit tot weigering van de goedkeuring.³²⁴

Rechtsgevolgen en rechtsbescherming

Het onthouden van goedkeuring is een besluit in de zin van de Awb. Een goedkeuringsbesluit kan inhouden:

1. verlening van goedkeuring;
2. gedeeltelijke onthouding van goedkeuring;
3. algehele onthouding van goedkeuring.

Pas nadat een besluit is goedgekeurd kan het in werking treden. Indien goedkeuring geheel of gedeeltelijk wordt onthouden, treedt het aan goedkeuring onderworpen besluit, hoewel het reeds is genomen, niet of gedeeltelijk niet in werking. Gedeeltelijke of gehele onthouding van goedkeuring van een besluit geschiedt echter niet voordat er overleg is gepleegd tussen het bevoegd gezag en het bestuursorgaan dat de aan goedkeuring onderworpen beslissing heeft genomen, of – indien er sprake is van goedkeuring bij koninklijk besluit – de Raad van State is gehoord.³²⁵

De wijze waarop rechtsbescherming kan worden gezocht tegen besluiten tot onthouding van goedkeuring hangt af van wijze waarop en van de fase waarin het goedkeuringsrecht is toegepast.³²⁶ Bezwaar indienen tegen een goedkeuringsbesluit is niet mogelijk. In artikel 7:1 lid 1, sub c. Awb is bepaald dat besluiten tot goedkeuring of weigering van goedkeuring zijn uitgesloten van bezwaar. Beroep bij de bestuursrechter tegen een goedkeuringsbesluit is wel mogelijk, behalve tegen goedkeuringsbesluiten inzake algemene verbindende voorschriften, beleidsregels of de intrekking van algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels.³²⁷

11.3.3. Taakverwaarlozing: twee vormen

³²³ Artikel 10:25 Awb.

³²⁴ vWKM 2014, p. 505. Doorgaans stelt het bevoegd gezag beleid op waarin de gronden voor het onthouden van goedkeuring nader zijn uitgewerkt.

³²⁵ Artikel 10:30 lid 1 Algemene wet bestuursrecht en artikel 266 Gemeentewet en 259 Provinciewet.

³²⁶ vWKM 2014, p. 507-508.

³²⁷ Artikel 8:2 sub c. Awb.

De taakverwaarlozingsregeling in artikel 132 Grondwet voorziet in de mogelijkheid tot vervangende besluitvorming bij het verzuimen van een opgedragen plicht of grovelijke verwaarlozing van een autonome taak door een provincie of gemeente. In dit kader kan het noodzakelijk zijn dat de bevoegdheden van provincies en gemeenten worden uitgeoefend door andere autoriteiten. Artikel 132 Grondwet maakt onderscheid in twee gevallen:

1. de verwaarlozing van medebewindstaken; “in gebreke blijven ten aanzien van regeling en bestuur, gevorderd krachtens artikel 124, tweede lid Grondwet (toevoeging AB)”
2. de grovelijke verwaarlozing van autonome taken.

Taakverwaarlozingsregelingen behoren tot de meest ingrijpende instrumenten van het bestuurlijk toezicht. De Grondwet schrijft om die reden voor dat deze regelingen ten aanzien van provincies en gemeenten alleen bij wet in het leven kunnen worden geroepen.³²⁸ Ingrijpen bij taakverwaarlozing is in de meeste gevallen een discretionaire bevoegdheid, het gezag dat tot aanwending van het toezichtsinstrument bevoegd is kan per type verwaarlozing verschillen. In artikel 132 lid 5 van de Grondwet is bepaald dat uitsluitend bij wet kan worden ingegrepen indien er sprake is van grovelijke verwaarlozing van autonome taken. In dit geval is het aan de formele wetgever om te bepalen op welke wijze wordt ingegrepen en welke voorzieningen worden getroffen.

Bij de verwaarlozing van taken in medebewind is bepalend welk orgaan in gebreke is gebleven. Aan de hand daarvan wordt bepaald welk gezag bevoegd is tot ingrijpen. Zo is in de Gemeentewet bepaald dat in het geval van verwaarlozing van medebewindstaken door de gemeenteraad, het college voorziet in de gevorderde beslissingen.³²⁹

Indien er sprake is van taakverwaarlozing bij autonome taken is het voorwerp van toezicht het bestuur van het decentrale lichaam. Bij verwaarlozing van medebewindstaken is dit het in de wet aangewezen orgaan dat in gebreke is gebleven bij het nemen van de gevorderde beslissing. Dit kan bijvoorbeeld de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders.³³⁰

Ultimum remedium

Het rechtstreeks ingrijpen van de centrale overheid in de huishouding van decentrale overheden bij taakverwaarlozing van autonome taken druist in tegen de principes van de decentralisatiegedachte. Dit toezichtsinstrument is bedoeld voor zeer ernstige gevallen en wordt beschouwd als een *ultimum remedium*. Het instrument geldt, vooral wanneer het gaat om interventie naar aanleiding van verwaarlozing van autonome taken, als het meest zware middel van het bestuurlijk toezicht. Volgens artikel 132, lid 5 van de Grondwet dient er sprake te zijn van grovelijke verwaarlozing van de taken door het bestuur van de provincie of gemeente. Indien er sprake is van verwaarlozing van medebewindstaken kan worden ingegrepen wanneer het desbetreffende orgaan de krachtens medebewind gevorderde beslissing in haar geheel *niet, of niet naar behoren*, neemt. Ten aanzien van interventie bij verwaarlozing van medebewindstaken is bepaald dat de instrumenten met terughoudendheid dienen te worden aangewend.³³¹ Als gevolg

³²⁸ Artikel 132, vijfde lid van de Grondwet.

³²⁹ Artikel 123, eerste lid, Gemeentewet.

³³⁰ Artikel 121, eerste lid, Provinciewet bij taakverwaarlozing door de CvK en artikel 124, eerste lid Gemeentewet door het college van B & W.

³³¹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 15 ev.

revitalisering van het generieke bestuurlijk toezicht in 2012 is er ook ten aanzien van het instrument van de indeplaatsstelling als gevolg van (grove) taakverwaarlozing een nieuw *Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing* vastgesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).³³² In dit beleidskader is een bestuurlijke interventieladder opgenomen met zes stappen (fasen) die uiteindelijk tot de feitelijke uitvoering van een besluit tot indeplaatsstelling leiden.

Rechtsgevolgen en rechtsbescherming

Aangezien een algemene regeling voor voorzieningen bij taakverwaarlozing van autonome taken ontbreekt, worden de rechtsgevolgen van een interventie 'ad hoc' bij een specifieke wet gecreëerd. Te denken valt hierbij aan de aanwijzing van een tijdelijke bewindvoerder die het bestuur van een 'onbestuurbare' gemeente overneemt.³³³ Ten aanzien van de rechtsgevolgen van interventie bij verwaarlozing van medebewindstaken is voorzien in de toepasselijke medebewindsbepalingen van de Provinciewet en Gemeentewet. Kern van deze regelingen is dat een ander orgaan van hetzelfde lichaam 'in de plaats treedt' van het orgaan dat de krachtens medebewind gevorderde beslissing niet of niet naar behoren heeft genomen. Dit geldt ook wanneer er sprake is van voorziening in de gevorderde beslissing door een hoger orgaan.³³⁴

Ook ten aanzien van de rechtsbescherming dient onderscheid te worden gemaakt tussen interventie bij verwaarlozing van taken in medebewind of taken in autonomie. Rechtsbescherming tegen beslissingen die in het kader van interventie als gevolg van verwaarlozing van autonome taken zijn genomen is niet mogelijk. Er wordt namelijk bij een formele wet bepaald welke maatregelen kunnen worden genomen. Daardoor is een beroep op de bestuursrechter op voorhand uitgesloten en is toetsing aan de Grondwet eveneens niet mogelijk. Hooguit zou de burgerlijke rechter als restrechter soelaas kunnen bieden wanneer er schade zou voortkomen uit een 'onrechtmatige' interventie. Zijn toetsingspalet wordt daarbij wel beperkt door het primaat van de wetgever en het toetsingsverbod van artikel 120 van de Grondwet.

De grovelijke verwaarlozing van autonome taken in de praktijk

Artikel 132 lid 5 van de Grondwet is tot op heden slechts enkele keren toegepast.³³⁵ Dat heeft een aantal redenen. Op de eerste plaats komen bij de verwaarlozing van medebewindstaken door provincies of gemeenten eerst de lichtere toezichtsinstrumenten in beeld, zoals aanwijzingsbevoegdheden of de bevoegdheid tot het vorderen van handhaving.³³⁶ Aan ingrijpen bij een wet in formele zin komt men bij medebewind niet snel toe. De tweede reden hangt hier nauw mee samen. Vanwege het *ultimum remedium*-karakter van dit toezichtsinstrument dienen eerst alle andere middelen te zijn aangewend om de grovelijke verwaarlozing te doen beëindigen. Ten derde past het ingrijpen door de wetgever in de grondwettelijk beschermde autonome

³³² Het beleidskader is als beleidsregel vastgesteld, gepubliceerd als bijlage bij brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 7 maart 2011, met kenmerk 2011-2000053481.

³³³ Zoals in 1951 is gebeurd in de gemeente Finsterwolde, zie Stb. 1951, 308.

³³⁴ Dit blijkt uit het gebruik van de formule 'namens en ten laste van' het betrokken orgaan waarvan in de plaats wordt getreden. Zie artikel 121, eerste lid, Provinciewet en artikel 124, eerste lid, Gemeentewet.

³³⁵ Vijf keer om precies te zijn. In 1895 werd ingegrepen in de gemeenten Opsterland en Weststellingwerf (Stb. 1895, 15 en 16), in 1933 in de gemeente Beerta (Wet van 29 december 1933, Stb. 1933, 770), nogmaals in de gemeente Opsterland in 1946 (Wet van 23 november 1946, Stb. G327) en de laatste keer in 1951 in de gemeente Finsterwolde.

³³⁶ Ter bevordering van de leesbaarheid noem ik hierna uitsluitend nog gemeenten. Artikel 132 lid 5 van de Grondwet is alleen nog maar voor gemeenten gebruikt. In theorie is grovelijke verwaarlozing door provincies niet onmogelijk.

huishouding van een gemeente niet in het gedecentraliseerde stelsel van het Nederlandse staatsbestel. Dit maakt dat met deze bevoegdheid niet te lichtvaardig moet worden omgegaan. Van de keren dat de wetgever wel van de bevoegdheid in artikel 132 lid 5 Gw gebruik heeft gemaakt kan ook worden gezegd dat het 'goed misging' in de desbetreffende gemeenten. De ingrepen in 1895 en 1933 waren vrij simpel: vanwege conflicten konden in de gemeenten Opsterland en Weststellingwerf geen begrotingen worden vastgesteld.³³⁷ Het gemeentebestuur van de gemeente Beerta kon het in 1933 niet eens worden met de gedeputeerde staten van Groningen. Bij wet werd voorzien in het kunnen vaststellen van een begroting.³³⁸ De tweede keer dat in de gemeente Opsterland werd ingegrepen, was omdat een conflict was ontstaan in het bestuur van de gemeente. Nadat de noodgemeenteraad ontslag had aangeboden, weigerden de nieuw gekozen raadsleden met de burgemeester samen te werken.³³⁹ Dit leidde tot een bestuurlijke impasse die bij wet van 23 november 1946 werd opgelost. Er werd een regeringscommissaris benoemd die onder direct toezicht stond van de minister van Binnenlandse Zaken en de Commissaris van de Koning.³⁴⁰ Aan de regeringscommissaris werden alle bevoegdheden van de gemeenteraad, het college en de burgemeester toebedeeld.³⁴¹ In de vier bovengenoemde gevallen was er sprake van verwaarlozingen die het karakter hadden van een *nalaten* van krachtens de gemeentewet opgedragen taken.

Het ingrijpen in de gemeente Finsterwolde: een koude oorlog in Groningen

Het ingrijpen in de gemeente Finsterwolde had een andere oorzaak, namelijk *handelen* in strijd met beginselen van behoorlijk bestuur.

In 1951 had de Communistische Partij Nederland (CPN) een meerderheid in de gemeenteraad van de Groningse gemeente Finsterwolde.³⁴² De regering had de gemeente al een tijdje in het vizier. In 1950 werd de situatie zo ernstig dat van een redelijke behartiging van het algemeen belang niet meer kon worden gesproken. Volgens de regering had men in Finsterwolde de plaats van de gemeente als onderdeel van de Nederlandse staatsorde, uit het oog verloren.³⁴³ Het voorstel van de Wet tot voorziening in het bestuur van de gemeente Finsterwolde (hierna: de Wet Finsterwolde) kwam ook niet uit de lucht vallen: de Kroon had in de periode voorafgaande aan de wet verschillende besluiten van de gemeenteraad en van het college geschorst, dan wel

³³⁷ In 1895 hadden zowel had het bestuur van de gemeente Opsterland en Weststellingwerf een conflict met de gedeputeerde staten van de provincie Friesland.

³³⁸ In alle drie de gevallen werden alle bevoegdheden – zowel autonome of als medebewindsbevoegdheden – werden neergelegd bij de burgemeester, die onder toezicht stond van zowel de minister van Binnenlandse Zaken als de Commissaris van de Koning.

³³⁹ Na het einde van de Tweede Wereldoorlog werden in afwachting van de eerstvolgende gemeenteraadverkiezingen zogeheten 'noodgemeenteraden' ingesteld. De nieuwe gemeenteraad was formeel nog niet ingesteld, de geloofsbrieven van de gekozen leden moesten nog worden goedgekeurd. De aspirant-raadsleden weigerden met de zittende burgemeester samen te werken, omdat van de laatstgenoemde werd beweerd dat hij – hoewel uit onderzoek niets is gebleken en door de minister was gerehabiliteerd – een dubieuze rol zou hebben vervuld tijdens de Duitse bezetting.

³⁴⁰ Artikel 1 lid 1 jo. artikel 2 Wet tot voorziening in het bestuur van de gemeente Opsterland (hierna: de Wet Opsterland). Naar de tekst van de wet diende de regeringscommissaris 'zich stipt naar de bevelen' die de genoemde functionarissen nodig achtten te gedragen. Voor In alle bovengenoemde taakverwaarlozingswetten werd een soortgelijke voorziening opgenomen.

³⁴¹ Artikel 1 Wet Opsterland. Alle besluiten die de regeringscommissaris te dien aanzien nam werden ook geacht afkomstig te zijn van de drie gemeentelijke bestuursorganen.

³⁴² De CPN had zes van de elf zetels en twee wethouders en Finsterwolde werd vanwege de communistische geschiedenis 'Little Moscow' genoemd.

³⁴³ *Kamerstukken II* 1950-51 1970, nr. 3, p. 2.

vernietiging of goedkeuring eraan onthouden.³⁴⁴ De regering stelde dat er in de gemeente Finsterwolde sprake was van *“een opvatting van de bestuurstaak, welke met de beginselen van behoorlijk bestuur naar Nederlandse begrippen in lijnrechte strijd geacht moeten worden.”*³⁴⁵ Volgens de regering kon alleen radicaal ingrijpen uitkomst bieden aan de ontstane situatie en was ingrijpen bij wet noodzakelijk. De regering was zich er van bewust dat het door de wetgever ingrijpen in de gemeente Finsterwolde, met een historische interpretatie van artikel 146 lid 4 Gw (oud), niet kon worden toegestaan. Het was volgens de regering dan ook onjuist om die grondwetsbepaling zuiver historisch uit te leggen. Bij de legitimering van het ingrijpen in de gemeente Finsterwolde moest rekening worden gehouden met de ontwikkelingen in de gedachtewereld, waarin de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een plaats hadden gekregen.³⁴⁶ Aldus verstond de regering onder grovelijke verwaarlozing van de regeling en het bestuur van de huishouding van de gemeente in de zin van de grondwetsbepaling, grovelijke verwaarlozing van de beginselen van behoorlijk bestuur.³⁴⁷

Het gebruik van de beginselen van behoorlijk bestuur als rechtvaardiging voor de toepassing van de taakverwaarlozingsregeling was geen voor de hand liggende keuze.³⁴⁸ Het was namelijk niet zo dat de gemeentelijke organen van Finsterwolde nalieten gebruik te maken van hun grondwettelijk toegekende bevoegdheden door geen regelingen te treffen of te besturen. Van grovelijke verwaarlozing van de regeling en het bestuur van de huishouding was strikt genomen dus geen sprake. Volgens de regering maakten de gemeentelijke organen (m.u.v. de burgemeester) misbruik van de aan hen toekomende bevoegdheden en ondermijnden zij daarmee de Nederlandse rechtsorde. Dit deden de raad en het college onder andere door:

- in strijd met wettelijke voorschriften uitkeringen te verstrekken aan stakende arbeiders;
- gemeentelijke ambtenaren die weigerden mee te werken te bedreigen en te ontslaan;
- het bevorderen van fraude met steungelden;
- gebruik te maken van woonverordeningen om een vijandige politiek tegen de minderheid van de bevolking te voeren;
- het weigeren van medewerking aan de industrialisering van Oost-Groningen;
- het onjuist opstellen van een krachtens medebewind gevorderde ‘straatbelasting’.

De Wet Finsterwolde trad op 24 juli 1951 in werking, ruim zeven maanden nadat de regering het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer had ingediend.³⁴⁹

³⁴⁴ *Kamerstukken II 1950-51 1970*, 5, p. 11.

³⁴⁵ *Kamerstukken II 1950-51 1970*, 3, p. 3. De regering gebruikte harde woorden om deze vaststelling te staven: *“De communistische gezagdragers schromen niet, welbewust en systematisch, wettelijke en andere voorschriften te negeren (...) zulk in een sfeer bij het getroffen deel van de bevolking der gemeente het gevoel heerst van te leven in een staat van volslagen rechteloosheid.”*

³⁴⁶ *Kamerstukken II 1950-51 1970*, 5, p. 13.

³⁴⁷ Het was volgens de regering niet de bedoeling om de grondwettelijk beschermde bevoegdheden van de gemeente te ontnemen, maar een einde te maken aan het in de gemeente Finsterwolde gemaakte misbruik van die bevoegdheden die gebruikt werden met het doel de rechtsorde welke deze bevoegdheden verleent, zo veel mogelijk aan te tasten dan wel te vernietigen.

³⁴⁸ Tegenstanders in de Tweede Kamer stelden zelfs ‘dat de Grondwet werd verkracht’, *Kamerstukken II 1950-51 1970*, 4, p. 5.

³⁴⁹ Wet van 21 juli 1951 tot voorziening in het bestuur van de gemeente Finsterwolde, Stb. 1951, 308. Braun achtte dit in strijd met hetgeen de regering eerder had beweerd, namelijk dat vanwege de onhoudbare toestand in de gemeente Finsterwolde die heerste er met ernst en urgentie moest worden gehandeld, M. Braun, *De regeringskommissaris in Finsterwolde: Een bijdrage tot de geschiedschrijving van de Koude Oorlog in Nederland*, Amsterdam: Uitgeverij SUA 1975, p. 45.

De Finsterwolde-wet voorzag in een aantal ingrijpende maatregelen. Artikel 1 van de wet bepaalde dat alle bevoegdheden met betrekking tot de regeling en het bestuur van de huishouding van de gemeente aan de burgemeester van Finsterwolde werden toegekend. Dit gold voor zowel de autonome als de medebewindsbevoegdheden. Alle door de burgemeester genomen besluiten werden geacht van de raad of van het college afkomstig te zijn. Bovendien bepaalde artikel 2 dat de gemeenteraad werd verboden om bijeen te komen en dat er geen wethouders in de gemeente waren. Voorts werd bepaald dat de burgemeester zich “stiptelijk” naar de bevelen van de minister van Binnenlandse Zaken en de Commissaris van de Koning in de provincie Groningen diende te gedragen. De regeling voor het in de plaats treden van het gemeentebestuur was opgenomen in artikel 4. Indien op grond van wettelijke voorschriften een beroep op de raad was opengesteld, trad het college van gedeputeerden van de provincie Groningen in plaats van de raad van de gemeente Finsterwolde. Ten slotte zou de regering krachtens artikel 8 bepalen wanneer de Wet Finsterwolde zou vervallen. Hiertoe zou bij KB worden besloten, indien naar het oordeel van de regering “het gevaar dat bij de terugkeer van de regeling en het bestuur van de huishouding van de gemeente Finsterwolde grovelijk verwaarloosd zullen worden” niet langer aanwezig was.³⁵⁰

Wanneer is er sprake van grovelijke verwaarlozing in de zin van artikel 132 lid 5 Grondwet?

Aangezien artikel 132 lid 5 Gw in enkele gevallen is toegepast, is het mogelijk een indeling te maken in de door de wetgever aangevoerde redenen voor ingrijpen. Op hoofdlijnen zijn er drie categorieën te onderscheiden:

1. *Conflictsituaties waardoor de regeling of het bestuur van de gemeentelijke huishouding feitelijk onmogelijk is geworden*

Dit deed zich voor in de gemeente Opsterland in 1946. Aangezien de nieuw verkozen raadsleden niet wilden samenwerken met de burgemeester werd de gemeente feitelijk niet bestuurd.

2. *Het niet vaststellen van een begroting, al dan niet vanwege een bestuurlijk conflict*

Hiervan was sprake in de Beerta-interventie in 1933 en de Opsterland- en Weststellingervierwerf-interventie in 1895. In alle drie de gevallen was er sprake van een conflict met gedeputeerde staten van de provincie Friesland, respectievelijk Groningen, waarbij men het niet eens kon worden over de vast te stellen begrotingen.

3. *Een grovelijke verwaarlozing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur door de gemeentelijke organen*

De hierboven uiteengezette Wet Finsterwolde geeft een globale indruk van welke gevallen onder een grovelijke verwaarlozing van de beginselen van behoorlijk bestuur kunnen worden geschaard. Van een grovelijke verwaarlozing van de beginselen van behoorlijk bestuur kan sprake zijn indien het bestuur van een gemeente misbruik maakt van de aan hem grondwettelijk toegekende bevoegdheden. Hiervan kan sprake zijn indien het bestuur welbewust, systematisch en stelselmatig, wettelijke en andere voorschriften overtreedt. In de gemeente Finsterwolde handelde het bestuur tevens in strijd met het in Nederland heersende besef van hetgeen rechtmatig en plichtmatig is. Bij het begrip ‘de

³⁵⁰ En anders van rechtswege met ingang van 1 september 1953.

beginselen van behoorlijk bestuur' denkt men aan de bestuursrechtelijke definitie, te weten de inhoudelijke en procedurele normering voor het handelen van het bestuur. Dit was in de tijdgeest van de Wet Finsterwolde niet geheel vanzelfsprekend. Hoewel diverse ongeschreven rechtsnormen al langer door verschillende auteurs werden onderkend³⁵¹, stond men halverwege de twintigste eeuw aan het begin van de ontwikkeling van de beginselen van behoorlijk bestuur.³⁵²

11.3.4. Artikel 132 lid 5 Gw in de praktijk na 10-10- '10: ingrijpen in het bestuur van het openbaar lichaam Sint Eustatius³⁵³

Achtergrond

Sint Eustatius (in dit hoofdstuk verder: 'Statia') is met ingang van 10-10- '10 onderdeel geworden van het Nederlandse staatsbestel. Dit houdt onder meer in dat het bestuurlijk en financieel toezicht op Statia met ingang van 10-10- '10 wordt uitgevoerd op grondslag van artikel 132 lid 5 Gw, artikel 132a Gw en de bepalingen in de WolBES en de FinBES.

De status, inrichting en de bevoegdheden van de openbare lichamen, het toezicht op de organen van de lichamen, alsmede hun verhouding tot het Rijk zijn vormgegeven in de WolBES en de FinBES. Deze wetten volgen in grote lijnen de systematiek van de Gemeentewet en de Financiële-verhoudingswet. De WolBES en de FinBES bevatten in aanvulling op de voor provincies en gemeenten geldende organieke wetten, aanvullende regelingen die de deugdelijkheid van het bestuur in Caribisch Nederland beogen te verzekeren. Zo is er voor de openbare lichamen BES een Rijksvertegenwoordiger ingesteld, die speciale bevoegdheden heeft ter uitvoering van het toezicht op het openbaar bestuur in de BES.³⁵⁴

Voorgeschiedenis

De bestuurlijke verhouding tussen Statia en de rijksoverheid is al vóór 10-10- '10 niet geweldig geweest. De bevolking van Statia heeft bij referendum in 2005 met een meerderheid gekozen voor behoud van de Nederlandse Antillen. Dat is door de keuzes van de andere Nederlands-Antilliaanse eilanden en de als gevolg daarvan ontmanteling van de Nederlandse Antillen onmogelijk gebleken. Het bestuurscollege heeft de status van openbaar lichaam alsnog (moeten) aanvaarden. Vanuit Statia, met name door politici werd vaak verklaard dat de status van openbaar lichaam democratische legitimiteit ontbeert.

Al snel na 10-10- '10 kwam daar ook (mogelijk) financieel wanbeheer bij. In november 2011 werd met de toepassing van de FinBES voorafgaand toezicht op de begroting van Statia ingesteld. Dit betekent dat voor nagenoeg alle uitgaven van het openbaar lichaam, voorafgaande goedkeuring

³⁵¹ In de proefschriften van Boasson, J.J. Boasson, *De rechter tegenover de vrijheid der administratie* (diss. Leiden), Groningen 1911 en L. Leydesdorff, *Bijdrage tot de kennis van het ongeschreven administratieve recht* (diss. Leiden) 1917 werden al diverse ongeschreven beginselen geformuleerd, zoals *détournement de pouvoir* en het verbod op misbruik van gezag.

³⁵² Het begrip algemene beginselen van behoorlijk bestuur' werd in 1950 door de commissie-De Monchy geïntroduceerd als beroepsgrond. Twee later volgden Wiarda en Samkalden met een eerste algemene en systematische formulering van de tot dan van de beginselen van behoorlijk bestuur in hun beroemde VAR-preadvies, getiteld 'Algemene beginselen van behoorlijk bestuur'.

³⁵³ Zie een bespreking van de interventie in het bestuur van Statia, Van Rijn 2019, p. 805-806 en Rogier in 'Statia onder curatele', AA januari 2019, p. 4-5.

³⁵⁴ Zie ook Van Rijn 2019, p. 792 e.v.

was vereist van de minister van BZK. In 2015 kreeg het bestuur van Statia op advies van het CFT BES een aanwijzing ten aanzien van het financieel beheer. Ook voor de begrotingsjaren 2016 en 2017 is de in de FinBES gegeven bevoegdheid tot het instellen van voorafgaand toezicht op de begroting ingesteld. Deze financiële interventies blijken nagenoeg geen effect te hebben gehad omdat het bestuur van Statia de regels in de FinBES eenvoudigweg negeerde.

Ook bestuurlijk is na 10-10- '10 in Statia veel misgegaan. Het bestuur van Statia kenmerkt zich door bestuurlijke instabiliteit met relatief veel coalitiewisselingen. Volgens de evaluatiecommissie (hierna: de commissie Spies) die de opdracht had om de constitutionele hervormingen van 10-10- '10 voor de BES te evalueren, was er sprake van kwetsbaar en instabiel bestuur in Statia. Dat uitte zich volgens de commissie Spies niet alleen in slecht financieel beheer en de daaruit voortvloeiende financiële risico's, maar ook in het ontbreken van transparante bestuurlijke processen en de ongewenste rolvermenging van de eilandsraad en het bestuurscollege.

In 2015 heeft de minister van BZK de Rijksvertegenwoordiger een aanwijzing gegeven op grond van artikel 205 lid 2 WolBES. De aanwijzing hield in dat de Rijksvertegenwoordiger een plan van aanpak moest opstellen dat er op was gericht om het bestuur te verbeteren, de bedrijfsvoering van het openbaar lichaam te verbeteren en de financiële situatie duurzaam onder controle te krijgen. De Rijksvertegenwoordiger heeft het plan van aanpak opgesteld, maar van een uitvoering is het nimmer gekomen. Het bestuur negeerde de procedureregels uit hoofde van de bijzondere voorzieningen in de WolBES en de FinBES en deed een beroep op de wens naar meer autonomie of met lopende procedures bij de rechter.

Diverse leden van zowel de eilandsraad als het bestuurscollege hadden verschillende malen duidelijk gemaakt dat zij zich niet gebonden voelden aan de WolBES en de FinBES. Dit is zelfs bij motie van de eilandsraad van 9 mei 2017 geuit. Dit leidde in de praktijk tot het niet nakomen van verplichtingen opgenomen in de WolBES, zoals het niet aan de Rijksvertegenwoordiger of de minister van BZK voorleggen van door deze organen goed te keuren besluiten. Het bestuurscollege heeft deze besluiten uitgevoerd zonder dat daarvoor de wettelijk vereiste goedkeuring van de minister van BZK of de Rijksvertegenwoordiger aanwezig was.³⁵⁵

De aanhoudende zorgelijke situatie heeft de minister van BZK aanleiding gegeven om – na overleg met de eilandsraad en het bestuurscollege – een 'commissie van wijzen' in te stellen. De opdracht van de commissie van wijzen was onderzoek te doen naar het functioneren van het openbaar lichaam en daarbij alle aspecten van het bestuur (en de uitvoering daarvan) te betrekken.³⁵⁶ De commissie van wijzen werd niet hartelijk ontvangen in Statia. Een meerderheid van de leden van zowel het bestuurscollege als de eilandsraad weigerde de commissie van wijzen te woord te staan. Ook bleken ambtenaren met schorsing en ontslag te zijn bedreigd indien zij hun medewerking zouden verlenen aan de werkzaamheden van de commissie van wijzen. De commissie heeft niettemin een aantal personen in Statia gesproken en kwam onder meer tot de volgende waarnemingen en conclusies.

³⁵⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 300 IV, nr. 23 en Kamerstukken II 2017/18, 34 877, nr. 3, p. 2-4.

³⁵⁶ Kamerstukken II 2016/17, 31 568, nr. 187.

Uit de gesprekken met de commissie zijn ernstige misstanden aan het licht gekomen. Volgens de commissie handelde het (toenmalige) bestuur van Statia door intimidatie, dreigementen en het zwartmaken van andersdenkenden die tevens als vijanden werden gezien. Onder andersdenkenden werd volgens het bestuur verstaan: het Nederlands bestuur (in Den Haag), de inwoners van Statia die uit het Europees deel van Nederland afkomstig waren, de oppositie, de gezaghebber, de Rijksvertegenwoordiger, tegensprekende ambtenaren en burgers met een andere politieke voorkeur. Deze handelswijze leek te worden gevoed door een streven naar macht en controle in Statia (*“we are the majority and we run this island”*), waarbij kennelijk geen tegenspraak werd geduld.³⁵⁷ De commissie concludeerde in haar rapport dat het bestuur van Statia zich had afgewend van de bestaande rechts- en staatsorde en niet meer bereid was de zich eigenmachtig toegeëigende macht los te laten.³⁵⁸

De motivering van de regering voor het ingrijpen

De regering deelde het oordeel van de commissie van wijzen dat er sprake was van grove taakverwaarlozing door het bestuur van Statia, dat een ingreep op grond van artikel 132a Gw noodzakelijk was, omdat er geen andere middelen openstonden om de bestuurlijke wanorde te beëindigen.³⁵⁹ De tot dan toe genomen maatregelen (op grond van de WolBES en de FinBES) hadden niet geleid tot ander bestuurlijk gedrag en konden dat ook niet nu het bestuur van Statia zich had afgewend van de geldende staats- en rechtsorde.

Voor de regering leek doorslaggevend dat de specifieke toezichtsinstrumenten in de WolBES en FinBES geen effect hadden. Zo werden besluiten die ter goedkeuring dienen te worden voorgelegd aan de Rijksvertegenwoordiger, genomen en uitgevoerd zonder dat de vereiste goedkeuring was verkregen. Op deze wijze zijn mensen in dienst van het openbaar lichaam Statia aangesteld zonder de wettelijk vereiste goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger was gevraagd of verkregen. Zowel in de eilandsraad als in het bestuurscollege werden reguliere besluitvormingsprocessen niet conform de wettelijk voorgeschreven wijze gevolgd. En om zijn gedrag te legitimeren deed het bestuur een beroep op het recht op autonomie. In een motie van 9 mei 2017 had de eilandsraad het toezicht op grond van de WolBES en de FinBES strijdig verklaard met het zelfbeschikkingsrecht van Statia.

Het bestuur van Statia had zich volgens de regering niet alleen van Nederland afgekeerd. Andersdenkenden in Statia kregen te maken met intimidatie, pressie en dreiging. De bestuurscultuur in Statia liet zich volgens de regering samenvatten als een cultuur van rechtsongelijkheid, willekeur en uitsluiting. Dit had vergaande consequenties voor de bevolking van Statia. Zo waren als gevolg van de bestuurlijke situatie en de gevolgen daarvan voor de bestuurlijke verhoudingen tussen Nederland en Statia achterstanden ontstaan in projecten ter verbetering van wegen, de watervoorziening, wegen en de zee- en luchthaven.³⁶⁰

De regering meende dat de situatie van wanorde niet langer kon worden toegestaan. Zij was zich ervan bewust dat het uitzonderlijke karakter van het bij wet op de voorgestelde wijze ingrijpen. De inzet van dit instrument diende beperkt te blijven tot zeer uitzonderlijke situaties. Uit het

³⁵⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 877, nr. 3, p. 4.

³⁵⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 877, nr. 3, p. 4.

³⁵⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 877, nr. 3, p. 5.

³⁶⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 877, nr. 3, p. 5.

rapport van de commissie van wijzen bleek volgens de regering voldoende overtuigend dat hiervan sprake was. De door de regering voorgestelde aanpak zou ertoe moeten leiden dat het bestuur van Statia op orde komt en de voorwaarden worden vervuld voor een duurzame verbetering. Volgens de regering moest worden voorkomen dat een situatie zoals die van voor de ingreep is ontstaan, zich na terugkeer naar de reguliere bestuurlijke verhoudingen, opnieuw kan voordoen. Voor de regering was het van belang dat wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van het ambtelijk apparaat van Statia, het financieel beheer en het inrichten van degelijke bestuurlijke processen. De regering zag ook noodzaak in het treffen van ondersteunende maatregelen die een economische stimulans tot doel hebben.

Het ingrijpen in het bestuur van Statia gebeurde zoals gezegd op grond van artikel 132a Gw en artikel 132 Gw. In artikel 132a, lid 2 Gw is bepaald dat de relevante grondwetsbepalingen over gemeenten, van overeenkomstige toepassing zijn op de openbare lichamen BES. Op grond van artikel 132a, lid 2, in samenhang van artikel 132, lid 5 Gw kunnen bij wet voorzieningen worden getroffen indien het bestuur van een openbaar lichaam zijn taken grovelijk verwaarloost. De bij wet te treffen voorzieningen kunnen inhouden dat de normale bevoegdheidsverdeling tijdelijk buiten werking wordt gesteld.

De bepalingen in de Grondwet schrijven niet voor wat de bij wet te treffen voorzieningen moeten inhouden. De vraag die volgens de grondwetsgeschiedenis bij artikel 132 Gw dient te worden beantwoord is welke voorzieningen de meest geëigende zijn om weer tot een herstel van de normale taakuitoefening te geraken.³⁶¹ De Grondwet bevat het beoordelingskader voor de voorzieningen die in verband met de grove taakverwaarlozing worden genomen.³⁶² Volgens de regering vloeien uit het internationale recht geen aanvullende eisen voort; de Grondwet eist reeds dat de bij wet te nemen voorzieningen noodzakelijk en proportioneel zijn. Het door het bestuur van Statia gedane beroep op het in het VN-Handvest en het in de daarop gebaseerde resoluties neergelegde recht op zelfbeschikking leiden volgens de regering niet tot een andere conclusie. Volgens de regering is de wijziging van het Statuut, waarmee Statia per 10-10- '10 tot het Nederlandse staatsbestel is toegetreten, tot stand gekomen met inachtneming van de eisen die het VN-Handvest daar aan stelt.

De voorzieningen in de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius

De op 7 februari 2018 afgekondigde en in werking getreden wet voorzag in de volgende maatregelen en voorzieningen.³⁶³ Allereerst werd de bezem door het bestuur van Statia gehaald. Ingevolge artikel 2 lid 1 van de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius (i) werd de eilandsraad ontbonden, (ii) werden de leden van het bestuurscollege uit hun functie ontheven en (iii) werd de waarnemend gezaghebber ontslagen. Vervolgens werd een regeringscommissaris benoemd (artikel 2 lid 2) die gedurende de duur van de tijdelijke wet alle taken en bevoegdheden van de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber uitvoert. Deze aanpak komt overeen met de voorzieningen die in het verleden in verband met grove taakverwaarlozing in gemeenten (zoals Finsterwolde) zijn getroffen. Ook in die gevallen was een enkele regeringscommissaris aangewezen die verantwoordelijk werd gemaakt voor het herstel van de bestuurlijke situatie.

³⁶¹ Kamerstukken II 1976/77, 13 990, nr. 6, p. 28.

³⁶² Zie ook paragraaf 11.3.3 hiervoor.

³⁶³ *Stb.* 2018, 26.

Tegelijkertijd met het aanstellen van de regeringscommissaris voor Statia werd het toezicht door de Rijksvertegenwoordiger en het Cft-BES tijdelijk buiten werking gesteld. De voor Statia aangewezen regeringscommissaris had naast het vervullen van de reguliere taken van het eilandsbestuur, tot taak de kwaliteit van het openbaar bestuur in Statia te bevorderen.

Na de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius

Na de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius nam de benoemde regeringscommissaris eerst de bestuurlijke situatie van Statia op. In zijn eerste voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer schetste de staatssecretaris van BZK het volgende beeld.³⁶⁴ Uit de bevindingen van de regeringscommissaris bleek dat de bestuurlijke wanorde groter is dan aanvankelijk werd gedacht en waarover de commissie van wijzen heeft gerapporteerd.

Het op orde krijgen van het ambtelijk apparaat zou – zoals door de commissie van wijzen geadviseerd – zeker twee jaar in beslag nemen. Dit gold eveneens voor de infrastructurele projecten die de leefbaarheid van Statia moesten bevorderen.

De financiële positie van Statia was volgens de staatssecretaris kwetsbaar. De regering stond voor de uitdaging om met de bestaande middelen maximaal effect te bereiken. Het doel van de regering – volgens de staatssecretaris – was om slimme verbindingen te realiseren tussen de middelen van het openbaar lichaam, de middelen voor de wederopbouw, de regionale enveloppe, de middelen uit het regeerakkoord voor de exploitatie van de infrastructuur, de middelen voor sociaaleconomische ontwikkeling – de zogenoemde integrale middelen – en andere impulsen vanuit de Rijksoverheid, waaronder de structurele middelen ter bestrijding van armoede onder kinderen. Dit alles moest gebeuren naast het versterken van de economische ontwikkeling van het eiland zelf.

Een van de voornaamste taken van de regeringscommissaris was om de financiën van het openbaar lichaam Sint Eustatius op een aanvaardbaar niveau te brengen. Gelet hierop heeft de staatssecretaris in onderling overleg met de regeringscommissaris afgesproken om de artikelen 9 t/m 12 en 17 t/m 39 van de FinBES, die weliswaar niet golden voor het openbaar lichaam Sint Eustatius, toch zoveel mogelijk analoog toe te passen.³⁶⁵ Dit zou de overgang naar het reguliere financiële beheer na de Tijdelijke wet taakverwaarlozing vergemakkelijken en zou bijdragen aan de ambitie om het bestuur van Statia in de toekomst naar behoren te laten functioneren. Met het verbeteren van de financiële administratie werd vooruitgang geboekt. Het openbaar lichaam is onlangs erin geslaagd de eerste kwartaalrapportage aan te leveren. Ook worden stap voor stap achterstanden in de invordering van gelden weggewerkt en geeft de regeringscommissaris aan gestart te zijn met het alsnog innen van de logeerbelasting. De liquiditeitspositie is een punt van

³⁶⁴ Brief over voortgang op Sint Eustatius van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer, d.d. 31 mei 2018, kenmerk 2018-0000321645.

³⁶⁵ Brief over voortgang op Sint Eustatius van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer, d.d. 31 mei 2018, kenmerk 2018-0000321645.

zorg voor de regeringscommissaris, specifiek het ontbreken van voldoende beheer- en onderhoudsgelden, terwijl op velerlei terreinen dringend onderhoud wenselijk is.³⁶⁶

De staatssecretaris constateerde, in navolging van de regeringscommissaris en de commissie van wijzen, dat de opgaven op Statia veelomvattend waren en dat het tijd zou kosten om duurzaam effect te bewerkstelligen voor de bewoners van Sint Eustatius. Daarnaast werden de activiteiten in een dynamische omgeving uitgevoerd, waarbij prioriteiten op relatief korte termijn konden verschuiven gelet op urgentie en het feit dat nieuwe problemen zich aandienden.³⁶⁷

In november 2018 berichtte de staatssecretaris de Eerste Kamer dat er in Statia nog veel te doen is:

“Het kabinet en de regeringscommissaris voelen zich sterk verbonden aan de opdracht om de verwaarlozing op Sint Eustatius om te zetten in een situatie waarbinnen toekomstige lokale besturen hun functie weer zelf naar behoren kunnen vervullen. Ik heb er vertrouwen in dat onze gezamenlijke aanpak er toe leidt dat wij uw Kamer in september 2019 zodanig over de stand van zaken kunnen informeren dat het perspectief op het moment van herstel van de democratische verkiezings- en benoemingsprocedures vorm en inhoud kan krijgen. Voortvarendheid en slagvaardigheid zijn geboden, maar ik benadruk dat wij ons laten leiden door het uitgangspunt dat de bestuurlijke interventie zo kort als mogelijk moet duren, maar zo lang als nodig.”³⁶⁸

De Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius zal naar verwachting voorlopig nog in werking blijven.

11.3.5. De voorlopers van de taakverwaarlozingsregeling: De vorderingsbevoegdheid tot handhaving en het geven van aanwijzingen

Het in de plaats treden van een bestuursorgaan van een provincie of gemeente bij de verwaarlozing van hun taken is een zeer ingrijpende bevoegdheid. Hiervan kan slechts met grote terughoudendheid gebruik worden gemaakt. Op verschillende beleidsterreinen zijn er daarom verschillende bevoegdheden die dienen als ‘drempel’ voor het gebruik van deze ingrijpende taakverwaarlozingsregelingen. Hieronder worden ten aanzien van provincies en gemeenten twee instrumenten afzonderlijk behandeld, te weten de bevoegdheid tot het vorderen van handhaving en het geven van aanwijzingen.

Vorderingsbesluit tot handhaving

Het kunnen vorderen van handhaving is niet in de Grondwet of organieke wetgeving geregeld, maar kwam – voor de stelselwijziging van specifiek naar generiek toezicht – wel sporadisch voor in bijzondere wetgeving. De vorderingsbevoegdheid handhaving houdt in de kern in dat een hoger orgaan van een lager orgaan vordert dat laatstgenoemde ten aanzien van een overtreding

³⁶⁶ Brief over voortgang op Sint Eustatius van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer, d.d. 31 mei 2018, kenmerk 2018-0000321645.

³⁶⁷ Brief over voortgang op Sint Eustatius van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer, d.d. 31 mei 2018, kenmerk 2018-0000321645.

³⁶⁸ Brief over de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius van de staatssecretaris aan de Eerste kamer d.d. 16 november 2018, Kamerstukken I 2018/19 34 877, nr. F, p. 16.

handhavend optreedt. Zo was in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bepaald dat een minister de bevoegdheid toekomt om in concrete gevallen van overtreding van de Wabo of andere in de Wabo genoemde wetten van het tot handhaving bevoegd gezag te vorderen dat het een sanctiebesluit neemt of een reeds genomen doch nog niet tenuitvoergelegd sanctiebesluit, effectueert.³⁶⁹ Meer concreet betekent dit dat de minister van het bevoegd gezag kon vorderen dat het de overtreder binnen de door de minister gestelde termijn een beschikking geeft tot:

- de oplegging van een last onder bestuursdwang;
- de oplegging van een dwangsom;
- de intrekking van een vergunning of ontheffing.

Bovendien kon de minister vorderen dat het bevoegd gezag overgaat tot de uitvoering van een eerder opgelegde last tot bestuursdwang of tot invordering een verbeurde dwangsom.

Rechtsgevolgen en rechtsbescherming

Een bestuursorgaan dat een vordering tot handhaving heeft gekregen dient hier ook uitvoering aan te geven. In het geval van een vordering op grond van artikel 5.24 Wabo had de minister een stok achter de deur. Indien het tot handhaving bevoegd gezag niet of onvoldoende gehoor gaf aan de vordering van de minister, kon de laatstgenoemde zelf tot handhaving overgaan. Dit deed hij in plaats van het primair bevoegde bestuursorgaan, waarbij hij zelfs kon bepalen dat de kosten voor het toepassen van de bestuursdwang voor rekening van het 'ongehoorzame' bestuursorgaan kon komen.³⁷⁰ De in de plaats van het nalatige bestuursorgaan getreden minister nam het sanctiebesluit dus niet alleen in naam van, maar ook voor rekening van het bestuursorgaan.³⁷¹ Deze financiële prikkel was bedoeld om het tot handhaving bevoegde gezag aan te sporen tot actief handhavingsbeleid en niet de minister de "hete kastanjes uit het vuur te laten halen".³⁷²

In het geval van de toepassing van artikel 5.24 stond uitsluitend 'reguliere' rechtsbescherming open voor de overtreder aan wie het sanctiebesluit van de minister is gericht. Aangezien de minister het handhavingsbesluit in naam van het nalatige bestuursorgaan zou hebben genomen, diende de overtreder zich te wenden tot het laatstgenoemde bestuursorgaan. Tegen het vorderingsbesluit kon het lagere orgaan echter niet in bezwaar of beroep komen, aangezien dit type besluit is uitgezonderd in de 'negatieve lijst' van de Awb.³⁷³ Artikel 5.25 Wabo (oud) bepaalde overigens wel dat de minister eerst zijn voornemen tot het nemen van een vorderingsbesluit meedeelt aan de gekozen organen (de gemeenteraad of provinciale staten). Bovendien diende hij in overleg te treden met het betrokken bestuursorgaan. Deze laatste eis

³⁶⁹ Artikel 5.24 Wabo (oud) is vervallen per 1 oktober 2012 (*Stb.* 2012, 233). Deze vorderingsbevoegdheid gold ingevolge artikel 5.1 Wabo (oud) voor de handhaving van diverse andere 'omgevingswetten', waaronder de Flora- en faunawet, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Woningwet. Ten aanzien van de handhaving van de bepalingen uit de Wabo is de minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd, afhankelijk van het beleidsterrein is het mogelijk dat een andere minister bevoegd is tot het vorderen van handhaving.

³⁷⁰ Artikel 5.25 Wabo (oud).

³⁷¹ 'In naam' van het bestuursorgaan is te vergelijken met mandaat in de zin van art. 10:1 Awb. Het door de minister genomen besluit geldt als besluit van het bestuursorgaan waarvan de minister in de plaats is getreden.

³⁷² *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 143. Zie ook A.B. Blomberg in T&C Wabo, Commentaar op artikel 5.24 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

³⁷³ Artikel 8:5 Awb jo. art. C.6 Bijlage bij de Awb.

verklaart het *ultimum remedium*-karakter van het vorderingsbesluit. Het betrokken orgaan wordt in de gelegenheid gesteld tot inkeer te komen en zelf over te gaan tot handhaving, of kan hiertoe worden gemaand door het democratisch gekozen orgaan.

Aanwijzingen

De bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing is niet in de Grondwet neergelegd. Toch komt dit instrument veel voor in bijzondere bestuurlijke verhoudingen. De exacte status van de aanwijzingsbevoegdheid in het bestuurlijk toezicht is niet geheel duidelijk. Dit is vooral te wijten aan het gegeven dat het instrument in verschillende situaties een uiteenlopende grondslag en werking heeft.

De Grondwet bevat geen algemene regeling voor aanwijzingen. De Awb bevat evenmin inhoudelijke of procedurele voorschriften. Aanwijzingsbevoegdheden zijn geregeld in bijzondere wetgeving, op de meest uiteenlopende beleidsterreinen. Het bevoegd gezag tot het geven van aanwijzingen is per beleidsterrein aangewezen. Doorgaans is dit de minister die bij het beleidsterrein is betrokken. Het aan deze vorm van toezicht onderworpen orgaan is afhankelijk van de regeling in de bijzondere wet. In de meeste gevallen is dit het orgaan dat bevoegd is de beslissing te nemen op het beleidsterrein waar de aanwijzing op ziet. Aanwijzingen kunnen worden gegeven ter handhaving van het algemeen belang, maar ook in het kader van de rechtmatigheid en doelmatigheid van bijvoorbeeld Europeesrechtelijke regelgeving.³⁷⁴ Aanwijzingen kunnen worden onderscheiden in twee typen:

I. Een aanwijzing van een hoger orgaan met betrekking tot de inhoud van een besluit, te nemen door een lager orgaan

Hieronder vallen zowel algemene aanwijzingen als bijzondere aanwijzingen. Bij algemene aanwijzingen betreft het besluiten die voor herhaalde toepassing vatbaar zijn; bijzondere aanwijzingen hebben uitsluitend betrekking op een individueel geval. Door de opkomst van beleidsregels wordt van algemene aanwijzingen steeds minder gebruikgemaakt. In beleidsregels wordt immers al bepaald hoe de aan de lagere organen verleende bevoegdheden moeten worden uitgeoefend. Bijzondere aanwijzingen kunnen ook in het kader van een verleend mandaat in de zin van artikel 10:6 Awb worden gegeven.³⁷⁵

II. Een aanwijzing van een hoger orgaan, inhoudende een verplichting een besluit te nemen

Dit type aanwijzing ziet erop een orgaan te dwingen een niet of niet naar behoren genomen besluit alsnog te nemen. De verplichting een besluit te nemen kan indien mandaat is verleend al dan niet gepaard gaan met een aanwijzing zoals eerder genoemd onder I, de aanwijzing die ziet op de inhoud van het besluit. De opgelegde verplichting een besluit te nemen houdt een inperking in van de beleidsvrijheid van het orgaan dat de aanwijzing krijgt. Het orgaan dat de aanwijzing krijgt wordt namelijk door een hoger orgaan verplicht om gebruik te maken van de aan hemzelf verleende bevoegdheid. Dat

³⁷⁴ Zie o.a. de aanwijzingsbevoegdheden van de minister in respectievelijk de Wabo en de Wet Nerpe.

³⁷⁵ Zijlstra 2009, p.155.

laatste kan alleen als er een werkelijke bevoegdheid bestaat tot het geven van aanwijzingen.

Rechtsgevolgen van de aanwijzing en rechtsbescherming

Of er in een concreet geval rechtsgevolgen intreden bij het niet opvolgen van een aanwijzing hangt af van de regeling waarin de bevoegdheidsgrondslag van de aanwijzing is gegeven. In de Wabo is bijvoorbeeld bepaald dat de minister ten laste van gedeputeerde staten 'gevolg geeft' aan de gegeven aanwijzing.³⁷⁶ In wezen treedt hiermee de regeling van verwaarlozing van taken in medebewind in werking en neemt de minister alsnog het in de aanwijzing genoemde besluit.

De vraag of er rechtsgevolgen intreden bij het niet-opvolgen van een aanwijzing is van belang voor de beantwoording van de vraag of voor het door een aanwijzingsbesluit getroffen orgaan rechtsbescherming openstaat. In het voorbeeld van de Wabo is geen beroep mogelijk tegen aanwijzingsbesluiten. De rechtsbeschermingsvraag is ook relevant voor burgers die worden getroffen door op basis van aanwijzingsbesluiten genomen besluiten. Belanghebbenden die worden getroffen door een aanwijzingsbesluit kunnen volgens de systematiek van de Awb wel bezwaar en beroep instellen tegen het besluit dat na de aanwijzing is genomen, op de voorwaarde dat het een appellabel besluit betreft. Dit geldt ook indien het besluit door een hoger orgaan ten laste van het 'weigerachtige orgaan' is genomen.

11.3.6. Inlichtingenplichten

Algemene inlichtingenplicht voor provincies en gemeenten

Provincies en gemeenten zijn op verschillende wijzen verplicht inlichtingen te verstrekken aan de centrale overheid. Ten eerste zijn zij krachtens artikel 116 Provinciewet, respectievelijk artikel 118 Gemeentewet, verplicht een minister (en het provinciebestuur voor gemeenten) desgevraagd van *bericht en raad* te dienen. Deze algemene informatieplicht berust bij de gedeputeerde staten, respectievelijk het college van burgemeester en wethouders, tenzij dit uitdrukkelijk van de Commissaris van de Koning, respectievelijk de burgemeester wordt verlangd. Deze algemene informatieplicht is zeer ruim; artikel 116 Provinciewet en artikel 118 Gemeentewet bepalen dat 'over al hetgeen de provincie (of gemeente, toevoeging AB) betreft' desgevraagd van bericht en raad dient.

Bijzondere inlichtingenplichten

Naast de algemene inlichtingenplicht gelden er op verschillende beleidsterreinen ook bijzondere inlichtingenplichten voor provincies en gemeenten. Zo zijn gemeenten krachtens artikel 186 Gemeentewet en provincies krachtens artikel 190 Provinciewet verplicht informatie omtrent hun begroting door te zenden aan de minister van BZK. Dit geldt ook ten aanzien van de verantwoordingsplicht voor specifieke uitkeringen zoals is bepaald in artikel 17a van de Financiële verhoudingswet. Ook in het omgevingsrecht zijn er diverse inlichtingenplichten, bijvoorbeeld het toezenden van een afschrift van een beschikking in het kader van de Wabo aan de minister van Infrastructuur en Milieu.³⁷⁷

³⁷⁶ Artikel 5.9 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

³⁷⁷ Artikel 6.13 Besluit omgevingsrecht.

11.4. Een stelselwijziging in het Nederlandse bestuurlijk toezicht: van specifiek naar generiek bestuurlijk toezicht

In het Nederlandse stelsel van bestuurlijk toezicht geldt vooralsnog als uitgangspunt dat het bijzondere toezicht prevaleert boven het algemeen toezicht. De toezichtsinstrumenten uit bijzondere wetten dienen namelijk eerst te worden aangewend alvorens door de Kroon kan worden overgegaan tot spontane vernietiging of een indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. Mede door het rapport van de commissie Oosting en het daaruit voortvloeiende wetsvoorstel tot revitalisering van het generiek toezicht wordt dit uitgangspunt aanzienlijk afgezwakt.³⁷⁸ Met dit wetsvoorstel is beoogd het stelsel van bestuurlijk toezicht te vereenvoudigen en zoveel mogelijk te concentreren in de Provinciewet en de Gemeentewet.³⁷⁹ Als gevolg van de revitalisering zijn de generieke instrumenten niet langer een *ultimum remedium* in het bestuurlijk toezicht. Bovendien wordt het vernietigingsrecht voorzien van enkele vergaande accessoire bevoegdheden.³⁸⁰ Ook is het toetsingskader voor vernietiging aangepast in het nieuwe *Beleidskader spontane vernietiging*.³⁸¹ De Wet revitalisering generiek toezicht ziet niet alleen op een wijziging van de generieke instrumenten zoals spontane vernietiging en de indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, maar ook in een afschaffing van diverse instrumenten van specifiek toezicht.³⁸² Zo is het hierboven genoemde instrument van *vordering tot handhaving* in artikel 5.24 Wabo te vervallen omdat de indeplaatsstellingsbevoegdheid uit de Provinciewet en de Gemeentewet volstaat.³⁸³

11.5 Tussenconclusie: toezicht in Nederland als model voor het toezicht op de Caribische landen

In dit hoofdstuk is de ontwikkeling van het bestuurlijk toezicht in het land Nederland beschreven. Het schetsen van het bestuurlijk toezicht in het Nederlandse staatsbestel is noodzakelijk om het toezicht in koninkrijksverband te kunnen beschrijven. De in het Statuut opgenomen toezichtsinstrumenten zijn namelijk kopieën van de in de Grondwet opgenomen instrumenten van bestuurlijk toezicht. Ook de in artikel 15, eerste lid, van het Regl. Gouverneur neergelegde bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing aan de Gouverneur is ontleend aan de aanwijzingsbevoegdheid die de Nederlandse regering ten aanzien van de commissaris van de Koning of de burgemeester heeft.

Het bestuurlijk toezicht in Nederland is voortdurend in ontwikkeling. Tot aan de jaren '50 van de twintigste eeuw was het bestuurlijk toezicht vooral bedoeld om de eenheid tussen de decentrale

³⁷⁸ Commissie Doorlichting Bestuurlijke Toezichtsarrangementen, Van specifiek naar generiek, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2007: Den Haag.

³⁷⁹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 1. De Wet revitalisering generiek toezicht is inwerking getreden op 1 oktober 2012.

³⁸⁰ Een van de nieuwe accessoire bevoegdheden omvat het treffen van een voorziening die in de plaats van het vernietigde besluit komt.

³⁸¹ Het hierboven behandelde beleidskader van 2006 (*Kamerstukken II* 2005/06 30 300 VII, nr. 75 wordt vervangen door het beleidskader schorsing en vernietiging, bijlage bij *Kamerstukken II* 2009/10, 32 389, nr. 5. Met name Zijlstra is zeer kritisch op dit nieuwe beleidskader, volgens hem is het te vaag geformuleerd en leidt het tot grote rechtsonzekerheid bij alle betrokkenen. S.E. Zijlstra, Sanering van specifiek toezicht en revitalisering van generiek toezicht: Reculer pour mieux sauter?, NTB 2011-3.

³⁸² *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p.1.

³⁸³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 53.

organen te behouden. Aanvankelijk diende het bestuurlijk toezicht in de Grondwet als waarborg voor het geval gemeenten te veel uit de pas zouden lopen of de provinciale bestuurslaag zijn medebewindstaken zou verwaarlozen. Het instrumentarium was hoofdzakelijk beperkt tot de spontane vernietiging en de taakverwaarlozingsregeling. In loop der jaren zijn meer specifieke instrumenten van bestuurlijk toezicht in het leven geroepen. Deze trend is gekeerd door de als gevolg van de commissie Oosting ingezette lijn van 'specifiek naar generiek' toezicht. Uit deze 'back to basics'-trend blijkt dat de spontane vernietiging en de taakverwaarlozingsregeling belangrijke instrumenten zijn gebleken in het stelsel van bestuurlijk toezicht. Hoewel deze instrumenten tot nu toe weinig zijn gebruikt, zijn zij wel waardevol gebleken in het toezicht op die decentrale organen die – naar het oordeel van de centrale overheid – teveel uit de pas liepen. Het ingrijpen in het bestuur van Sint Eustatius in februari 2018 is een duidelijk voorbeeld van het nut van het generieke toezicht ('back to basics'-toezicht). Na ruim acht jaar zonder resultaat proberen bij te sturen via de specifieke toezichtsinstrumenten in de WolBES en de FinBES (aanwijzingen, goedkeuringsmechanismen, voorafgaand financieel toezicht), bleek toch het ultieme redmiddel in het bestuurlijk toezicht, het bij wet ingrijpen bij grove taakverwaarlozing nodig te zijn om het tij in Sint Eustatius structureel te keren. De Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius voorziet in een algehele vervanging van het eilandsbestuur, inclusief de democratisch gekozen leden van de eilandsraad. Dat is een vergaande ingreep en gelet op de looptijd van minimaal twee jaar heeft de regering(scommissaris) geruime tijd om de bestuurlijke situatie en de financiën in Sint Eustatius op het gewenste niveau te krijgen.

12. Toezicht in koninkrijksverband: de waarborgfunctie van het Koninkrijk

Alvorens in te gaan op de in het Statuut neergelegde toezichtsbevoegdheden van het Koninkrijk wordt in dit hoofdstuk eerst de waarborgfunctie van het Koninkrijk behandeld. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de betekenis en de reikwijdte van de waarborgfunctie van het Koninkrijk in artikel 43 Statuut. Vervolgens wordt dieper ingegaan op een bijzonder aspect van de reikwijdte van de waarborgfunctie, namelijk de deugdelijkheid van het bestuur. De normatieve betekenis van de deugdelijkheid van het bestuur in artikel 43 Statuut wordt eveneens in dit hoofdstuk beschreven. Ten slotte worden in enkele bijzondere aspecten van de eisen voor het deugdelijk bestuur in de Caribische landen van het Koninkrijk geschetst.

12.1. De waarborgfunctie van het Koninkrijk

De instrumenten van bestuurlijk toezicht in koninkrijksverband zijn in het Statuut opgenomen in paragraaf 4, die de titel 'De staatsinrichting van de landen' draagt. Deze paragraaf begint met artikel 41, dat in Deel I aan de orde is gekomen en waarin het uitgangspunt van de autonomie van de landen is vervat.

Artikel 43 lid 1 Statuut bepaalt dat de landen *zelf* verantwoordelijk zijn voor de verwezenlijking van de fundamentele mensenrechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur. Krachtens het tweede lid is het waarborgen van de in het eerste lid genoemde waarden een aangelegenheid van het Koninkrijk.³⁸⁴ Artikel 43 van het Statuut is daarmee typerend voor de wisselwerking tussen de landen en het Koninkrijk. In artikel 43 van het Statuut wordt namelijk de wisselwerking tussen enerzijds het autonome optreden van de landen en anderzijds de bevoegdheden van het Koninkrijk verduidelijkt; de landen hebben een zorgplicht voor de verwezenlijking van de genoemde onderwerpen en het Koninkrijk heeft te dien aanzien een waarborgfunctie.³⁸⁵ In de officiële toelichting van het Statuut is de noodzaak voor het opnemen van een waarborgfunctie als volgt toegelicht:

*(...) De verbondenheid van de landen in het Koninkrijk heeft voorts enkele consequenties voor de inrichting van de Staatsinstellingen en de functionering van hun organen, die in deze afdeling van het Statuut zijn neergelegd. Bij de eigen Staatsinrichting der Landen is het Koninkrijk in zoverre betrokken, dat redelijke zekerheid moet bestaan, dat het Landsbestuur democratisch is ingericht en dat de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur worden verwezenlijkt. Te dien einde is tweërlei voorziening geboden. Vooreerst dienen de fundamentele elementen van de staatsinrichting niet buiten het Koninkrijk om te worden gewijzigd. In de tweede plaats moet de mogelijkheid van ingrijpen vanwege het Koninkrijk bestaan, indien in de landen een toestand is ontstaan, welke in strijd is met bovenvermelde eisen. (...)*³⁸⁶

³⁸⁴ Artikel 43 van het Statuut luidt als volgt:

1. Elk der landen draagt zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur.
2. Het waarborgen van deze rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur is aangelegenheid van het Koninkrijk.

³⁸⁵ Volgens de Raad van State ook wel een verantwoordelijkheid in de linie genoemd, zie *Kamerstukken II* 2010/11 32 500 IV, nr. 50, p. 6-7.

³⁸⁶ Van Helsdingen 1957, p. 478.

De waarborgfunctie van het Koninkrijk was aanvankelijk genoemd bij de koninkrijksaangelegenheden in artikel 3 van het Statuut. De waarborgfunctie zou worden uitgewerkt in een Rijkswaarborgwet, maar na grondige overweging en vanwege het uitzonderlijke karakter van de bevoegdheid van het Koninkrijk tot ingrijpen, is besloten deze op te nemen in paragraaf 4 van het Statuut. Daarbij is gekozen de waarborgfunctie positief uit te drukken, namelijk door te omschrijven dat enerzijds de primaire verantwoordelijkheid voor de genoemde belangen tot de zorg van elk der landen behoort en anderzijds het Koninkrijk die belangen moet waarborgen.³⁸⁷

12.1.1. De reikwijdte van de waarborgfunctie

Een van de complicerende factoren van artikel 43 lid Statuut is dat in het eerste lid geen concrete invulling is gegeven aan de genoemde verantwoordelijkheden. Voordat kan worden ingegaan op de vraag hoe het Koninkrijk in een concreet geval vorm kan geven aan de waarborgfunctie, dient te worden nagegaan wat de reikwijdte is van artikel 43 lid 1 van het Statuut. Anders gezegd gaat het om de vraag aan welke kwaliteitseisen de landen, ter verwezenlijking van de in artikel 43 lid 1 van het Statuut genoemde verantwoordelijkheden, dienen te voldoen.

Fundamentele menselijke rechten en vrijheden

Ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden ligt het voor de hand dat aansluiting wordt gezocht bij de voor het Koninkrijk geldende (mensenrechten)verdragen. Tijdens de totstandkoming van het Statuut werd in dit kader artikel 1 lid 3 VN-Handvest genoemd, dat ziet op het bevorderen en stimuleren van eerbied voor de rechten van de mens en voor fundamentele vrijheden voor allen.³⁸⁸ Te denken valt ook aan het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), het Internationaal Verdrag inzake burger- en politieke rechten (IVBPR) en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR). Het spreekt voor zich dat de in de Grondwet en de afzonderlijke Staatsregelingen opgenomen grondrechten ook vallen onder de reikwijdte van de in artikel 43 lid 1 Statuut genoemde fundamentele menselijke rechten en vrijheden. Bij de uitleg en de toepassing van in de verdragen en nationale regelingen opgenomen rechten en vrijheden dient uiteraard ook de jurisprudentie van zowel de nationale als de internationale rechtscolleges te worden betrokken, evenals de uitleg door de onderscheidenlijke verdragscomités.³⁸⁹

De rechtszekerheid

Het rechtszekerheidsbeginsel is een van de kernbeginselen van een rechtsstaat. Tot het rechtszekerheidsbeginsel behoren de eisen dat wet- en regelgeving duidelijk moet zijn, dat de bestaande regels moeten worden toegepast en dat terugwerkende kracht van

³⁸⁷ Van Helsdingen 1957, p. 484.

³⁸⁸ *Handelingen II*, 1947/48, p. 1679.

³⁸⁹ Zie bijvoorbeeld de spraakmakende zaak Murray, waarin het EHRM heeft bepaald dat het Koninkrijk (mede) verantwoordelijk is voor het beschermen van de in het EVRM neergelegde fundamentele mensenrechten, waaronder artikel 3 EVRM. EHRM 26 april 2016, no. 10511/10 (Murray vs. Staat der Nederlanden). De Murray-zaak kan nog consequenties hebben voor de wijze waarop artikel 43 lid 2 van het Statuut wordt ingevuld. De Murray-uitspraak heeft geleid tot Kamervragen, waarop de minister van BZK antwoordt dat hij voorlopig geen rol voor Nederland of het Koninkrijk ziet ten aanzien van de uitvoering van de levenslange gevangenisstraf in de Caribische landen van het Koninkrijk.

overheidsbeslissingen ten nadele van burgers in beginsel niet is toegestaan. Het rechtszekerheidsbeginsel hangt in dit verband nauw samen met het vertrouwensbeginsel.³⁹⁰ Burgers dienen te kunnen vertrouwen op de duurzaamheid van de besluiten waaraan zij zijn onderworpen, op het nakomen van door de overheid gedane toezeggingen en op het voldoen aan de verwachtingen die van overheidswege zijn gewekt. Tegenwoordig wordt het rechtszekerheidsbeginsel onderscheiden in materiële en formele rechtszekerheid. Materiële rechtszekerheid heeft betrekking op de bescherming van de rechtsposities van burgers en ziet op de intrekking en de wijziging van de geldende rechtsregels en overheidsbeslissingen. Het formele rechtszekerheidsbeginsel wordt ook wel het duidelijkheidsbeginsel genoemd. Het ziet op het uitgangspunt dat rechtsregels en overheidsbeslissingen duidelijk moeten zijn geformuleerd, voldoende houvast moeten bieden en niet voor verschillende uitleg vatbaar zijn. Het vereiste van duidelijkheid dient vooral de belangen van burgers, alleen zo kunnen zij weten waar zij rechtens aan toe zijn en wanneer welke rechtgevolgen intreden.³⁹¹

De in artikel 43 Statuut genoemde verantwoordelijkheid van de landen voor de verwezenlijking van de rechtszekerheid houdt meer in dan dat burgers dienen te weten waar ze aan toe zijn. Meer in het bijzonder geldt dat de landen zorg dienen dragen voor een behoorlijke rechtspleging en rechtshandhaving. Hoewel de landen krachtens het Statuut vrij zijn hun staatsinrichting naar eigen inzicht in te richten,³⁹² geldt het vereiste dat een behoorlijke rechtspleging en rechtshandhaving beantwoordt aan haar doel.³⁹³ De verwezenlijking van de fundamentele mensenrechten en vrijheden zou namelijk betekenisloos zijn, indien niet is voorzien in behoorlijke handhaving of effectivering van de rechten en vrijheden door de rechter.³⁹⁴

12.2. De deugdelijkheid van het bestuur

Volgens de tekst van artikel 43 wordt de landen van het Koninkrijk de verantwoordelijkheid opgelegd de deugdelijkheid van het bestuur te verwezenlijken en is het Koninkrijk belast met het scheppen van waarborgen daartoe. Maar wat is deugdelijk bestuur? En wat betekent het in koninkrijksverband? In deze paragraaf wordt getracht een antwoord te formuleren op de vraag aan welke maatstaven de landen in het Koninkrijk dienen te voldoen om de deugdelijkheid van

³⁹⁰ Vroeger werden de twee beginselen in één adem genoemd, zie Schlössels/Zijlstra 2010, p. 426 en ook de conclusie van de A-G Mok bij het Harmonisatiearrest (HR 14 april 1989) onder 6.1.

³⁹¹ Schlössels/Zijlstra 2010, p. 443. Zie ook CBb 17 september 2009, AB 2009, 345 m.nt. I Sewanando (taxivergunning) in de volgende bewoordingen: *Het College stelt voorop dat aangezien het in dit geval gaat om het van rechtswege vervallen — dat wil zeggen zonder dat daarvoor een beslissing van een bestuursorgaan nodig is — van een toegekend recht, vanuit het oogpunt van rechtszekerheid is vereist dat voor de rechthebbende uit de wet kenbaar is in welke situatie dit rechtsgevolg intreedt.*

³⁹² Dit betekent dat ook de rechtspraak, met in achtneming van het Statuut naar eigen inzicht mag worden ingericht. In paragraaf 3.3 zal worden ingegaan op de beperkingen en controlemechanismen ten aanzien van de staatsinrichting van de landen. Ten aanzien van de rechtspraak is voor Curaçao, Aruba en Sint Maarten gekozen voor samenwerking in de vorm van een consensusrijkswet, de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof. Ook Nederland is uit hoofde van de BES-eilanden betrokken bij deze afspraken. Voor Curaçao en Sint Maarten zijn voorts nadere afspraken gemaakt inzake de rechtshandavingsketen in de rijkswet Rechtshandhaving. Zie hierover meer in het volgende Deel.

³⁹³ *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 300 IV, nr. 26, p. 6-8 (nader rapport bij spontaan advies Raad van State van het Koninkrijk ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van het Statuut).

³⁹⁴ Overigens dient te worden opgemerkt dat de Raad van State voor het Koninkrijk ruim voor de totstandkoming van de in noot 63 genoemde rijkswet Rechtshandhaving pleitte voor een wettelijke regeling op rijksniveau. In deze regeling zouden de waarborgen voor een behoorlijke rechtspleging moeten worden opgenomen. Deze regeling kon – gestoeld op vrijwillige samenwerking – worden gebaseerd op de artikelen 38 en 43 van het Statuut.

het bestuur in de zin van artikel 43 lid 1 van het Statuut te verwezenlijken. Het begrip 'deugdelijk bestuur' komt in verschillende verschijningsvormen voor. In de Nederlandse context wordt doorgaans 'deugdelijk bestuur', 'goed openbaar bestuur' of 'behoorlijk bestuur' gebruikt.³⁹⁵ In internationaal verband wordt de term '*good governance*' het meest gebruikt. Hoewel de begrippen in algemene zin als synoniemen van elkaar kunnen worden gezien, worden bij de interpretaties door verschillende nationale en internationale instituties andere accenten gelegd. In welke vorm dan ook, in het algemeen wordt het begrip 'deugdelijk bestuur' gebruikt als toetsingskader voor het functioneren van instituties in een systeem van *checks and balances*.

Hieronder worden eerst de historische en grammaticale betekenis van het begrip 'deugdelijk bestuur' geschetst. Vervolgens wordt ingegaan op het (rechts)normerende karakter van het begrip 'deugdelijk bestuur'. Daarna wordt de Nederlandse uitwerking van het begrip 'deugdelijk bestuur' behandeld, aan de hand van de begrippen 'goed openbaar bestuur' en 'behoorlijk bestuur'. Ook wordt gekeken naar de internationale context van het deugdelijk bestuur oftewel, de internationale vereisten voor *good governance*.

12.2.1. Historische en grammaticale betekenis

Het in artikel 43 van het Statuut gebruikte begrip 'deugdelijk bestuur' deed zijn constitutionele intrede in de Grondwet van 1948.³⁹⁶ Wat exact onder deugdelijk bestuur moest worden verstaan en met welke criteria invulling kon worden gegeven aan de waarborgfunctie van de (toen beoogde) Nederlands-Indonesische Unie werd door de grondwetgever niet omschreven. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet in 1948 gaf de minister slechts aan dat wanneer van deugdelijk bestuur werd gesproken, dit niet anders betekent dan "hetgeen voortvloeit uit het geheel der bepalingen van Linggadjati".³⁹⁷ In het Akkoord van Linggadjati kwam het waarborgen van deugdelijk bestuur echter niet voor. In artikel 10 sub e van het Akkoord van Linggadjati werden alleen de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden en de rechtszekerheid als waarborgen van de Unie genoemd.³⁹⁸

De statuutgever heeft de formulering van artikel 208 lid 4 Grondwet bijna integraal overgenomen in artikel 43 van het Statuut. Dit heeft hij gedaan zonder te expliciteren wat onder het begrip deugdelijk bestuur diende te worden verstaan. Wel is vast te stellen dat een duidelijk onderscheid werd gemaakt tussen de verwezenlijking van menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur.³⁹⁹ Dit betekent dat aan het begrip deugdelijkheid van bestuur door de statuutgever een zelfstandige (en normatieve) betekenis werd toegekend.

³⁹⁵ Goed openbaar bestuur wordt onder andere door de Algemene Rekenkamer, het Ministerie van BZK en de VNG gebruikt.

³⁹⁶ Artikel 208 was opgenomen in het nieuwe hoofdstuk XIV van de Grondwet, dat de nieuwe staatkundige structuur van het Koninkrijk zou inluiden. In het vierde lid van artikel 208 Grondwet was vastgelegd dat de nog op te richten Unie de rechtszekerheid, de fundamentele menselijke rechten en vrijheden en deugdelijk bestuur zou waarborgen. *Kamerstukken II 1947/48*, 775, nr. 3, p. 8.

³⁹⁷ Minister Beel op 29 april 1948 in de Tweede Kamer, *Handelingen II 1947/48*, p. 1679.

³⁹⁸ Eén van de leden van de Staatscommissie die het wetsvoorstel heeft voorbereid, Stokvis, heeft zich in een minderheidsnota in niet te misverstande bewoordingen verzet tegen de formulering van artikel 208 lid 4. Volgens hem wijkt de door de Staatscommissie voorgedragen taakomschrijving van de Unie in meer dan één opzicht af van het akkoord van Linggadjati. Van een voor zeer ruime interpretatie vatbaar "deugdelijk bestuur waarborgen" was volgens hem in het akkoord geen sprake.

³⁹⁹ L.J.J. Rogier, *Deugdelijkheid van bestuur als rechtsnorm*, TAR-Justicia 1997, p. 34.

Een taalkundige uitleg van het woord deugdelijk zou – volgens de Van Dale – kunnen betekenen dat het bestuur “aan alle vereisten voldoet” of “van goede kwaliteit” is.⁴⁰⁰ Met bestuur wordt de uitvoerende macht in de *trias politica* bedoeld, te onderscheiden van de wetgevende en rechterlijke macht. Toch is dit onderscheid niet geheel scherp te maken. In een moderne opvatting van het bestuur zijn de wetgevende en de bestuurlijk-uitvoerende functies van de overheid namelijk met elkaar verweven.⁴⁰¹ Dit geldt ook voor het politieke gezag en de ambtelijke dienst. In deze benadering zijn alle functies en lagen van de overheid betrokken bij de ontwikkeling, vaststelling en uitvoering van het overheidsbeleid.⁴⁰²

12.2.2. Deugdelijk bestuur: Instructienorm en waarborgnorm

Uit het bovenstaande blijkt dat niet helemaal duidelijk is wat de statuutgever in 1954 onder deugdelijk bestuur verstond. Wel is met zekerheid vast te stellen dat de in artikel 43 van het Statuut gebruikte verschijningsvorm van deugdelijk bestuur een rechtsnorm is.⁴⁰³ Het karakter van deze rechtsnorm is echter minder vanzelfsprekend. Aangenomen kan worden dat deugdelijk bestuur als rechtsnorm de overheid plichten oplegt *en* rechten voor de burger constitueert.⁴⁰⁴ Hierbij kan worden aangenomen dat de statuutgever voor de landen in het Koninkrijk niet anders heeft beoogd. De in artikel 43 van het Statuut opgenomen rechtsnorm ‘deugdelijk bestuur’ is daarom zowel een instructienorm voor de landen van het Koninkrijk als een waarborgnorm voor de burgers van die landen.⁴⁰⁵

Van de rechtsnorm ‘deugdelijk bestuur’ is de overheid de normadressaat. Het spreekt dan ook voor zich dat in alle mogelijke uitwerkingen en interpretaties van het vereiste van deugdelijk bestuur, instructienormen voor de overheid zijn te onderkennen. Zoals we hierboven hebben gezien omvat ‘deugdelijk bestuur’ niet alleen normen inzake de rechtmatigheid, verantwoordingsplichten en de inrichting van het bestuur. Ook de vereisten van behoorlijkheid, effectiviteit en efficiency behoren tot de instructienormen die voor de overheid dienen te gelden. De meeste van deze instructienormen kennen tevens een uitwerking in waarborgnormen die voor de burger afdwingbaar zijn. Enkele instructienormen die niet tevens in waarborgnormen zijn uitgewerkt zijn onder andere de *consensusgerichtheid* en het *lerend en zelfreinigend vermogen* van de overheid.

⁴⁰⁰ Van Dale, Groot woordenboek der Nederlandse taal, Utrecht 2005.

⁴⁰¹ Schlössels/Zijlstra 2017, p. 6.

⁴⁰² Schlössels/Zijlstra 2017, p. 6.

⁴⁰³ Een rechtsnorm wordt omschreven als een algemene aanduiding van geschreven en ongeschreven beginselen en voorschriften, waaraan wordt getoetst of een handeling (rechtshandeling of feitelijke handeling) rechtmatig is of niet. Vrij naar Donner in Bestuurswetenschappen 1984, nr. 7, p. 455 en D.W.P. Ruiter, ‘Het begrip rechtsnorm’ in: Bestuur en norm, Bundel opstellen opgedragen aan Prof.mr. R. Crinice Le Roy, Deventer: Kluwer 1986, p. 223-225.

⁴⁰⁴ Zie hierover meer in de navolgende paragrafen met benaderingen van verschillende instituties en de daarbij behorende toelichtingen.

⁴⁰⁵ Volgens Van Wijmen behoort het onderscheid tussen instructienorm en waarborgnorm tot één van de fossielen van het rechtstheoretisch kader. P.C.E. van Wijmen, ‘(Waarborg)norm en instructie(norm)’ in Bestuur en norm Bundel opstellen opgedragen aan Prof.mr. R. Crinice Le Roy, Deventer: Kluwer 1986, p.309-329. Kranenburg noemde het onderscheid ‘gekunsteld’, omdat ook in instructienormen voor overheidsorganen - bezien vanuit het standpunt van de belanghebbende burgers - waarborgen voor deze burgers zijn opgenomen. Deze waarborgen zien op de belangen van de burgers waarmee een overheidsorgaan op rechtvaardige wijze rekening dient te houden. Zie R. Kranenburg, Het Nederlandsch Staatsrecht, H.D. Tjeenk Willink: Haarlem 1930 II, p. 56.

Vanuit het perspectief van de burger dient zich de vraag aan in hoeverre deugdelijk bestuur als waarborgnorm kan gelden. Anders gezegd heeft deze vraag betrekking op de wijze waarop burgers zich in rechte kunnen beroepen op de rechtsnorm deugdelijkheid van bestuur, of en hoe de overheid door de rechter verplicht kan worden deze norm na te leven.⁴⁰⁶ Indien deugdelijk bestuur een synoniem is voor de rechtmatigheid van het overheidsoptreden, kan de burger gebruikmaken van de bestaande rechtsbeschermingsmogelijkheden.⁴⁰⁷ Hij kan zich ter zake wenden tot de rechter, mits dit door de wet is toegestaan.

12.2.3. Deugdelijk bestuur in Nederland

In Nederland heeft de Algemene Rekenkamer (hierna: de Rekenkamer) en later de minister van BZK algemene richtsnoeren vervaardigd voor de invulling van 'goed openbaar bestuur' (hier gebruikt als synoniem van deugdelijk bestuur).⁴⁰⁸ De Rekenkamer gebruikt vier hoofdelementen, te weten rechtsstaat, democratie, presteren en functioneren. Zoals uit figuur 4 hieronder is op te maken, schaaft de Rekenkamer de kenmerken rechtszekerheid en onpartijdigheid en openheid onder het element rechtsstaat. Consensusgerichtheid en participatie behoren tot de democratie, terwijl vraaggerichtheid en effectief en efficiënt overheidsoptreden onder het element presteren vallen. Tot slot behoren transparantie en publieke verantwoording volgens de Rekenkamer tot het functioneren van de overheid.

De Rekenkamer hanteert een eigen interpretatie bij de kenmerken van de transparantie, de publieke verantwoording en het effectief en efficiënt optreden van de overheid. Deze kenmerken heeft de Rekenkamer vrij concreet uitgewerkt.⁴⁰⁹ Hieronder zijn de voor dit onderzoek meest relevante onderdelen opgenomen:

1. *Transparantie*

Transparantie betekent volgens de Rekenkamer dat informatie vrij verkrijgbaar en direct toegankelijk dient te zijn. Maar ook dat de informatieverstrekking aan burgers actief en adequaat moet zijn, waarbij de mogelijkheden van ICT optimaal dienen te worden benut.⁴¹⁰

Meer specifiek gericht op het werk van de Rekenkamer stelt zij in het kader van de transparantie specifieke eisen ten aanzien van de deugdelijkheid van begrotingen en jaarverslagen.⁴¹¹

2. *Publieke verantwoording*

⁴⁰⁶ Rogier 1997, p. 40-41.

⁴⁰⁷ Hierbij gaat het primair om de bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsmogelijkheden, maar de rechtmatigheid van het overheidsoptreden kan uiteraard ook worden getoetst in strafrechtelijk of in civielrechtelijk verband.

⁴⁰⁸ Algemene Rekenkamer, Essentialia van goed openbaar bestuur, Den Haag 2005, te raadplegen op www.rekenkamer.nl en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, Den Haag 2009, te raadplegen op www.bzk.nl.

⁴⁰⁹ Algemene Rekenkamer, Essentialia van goed openbaar bestuur, Den Haag 2005.

⁴¹⁰ De Rekenkamer sluit hierbij aan bij de definitie van de Nationale ombudsman, die actieve en adequate informatieverstrekking verstaat dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Nationale ombudsman, Jaarverslag 2010, p. 172.

⁴¹¹ Algemene Rekenkamer 2005, p. 7.

Volgens de Rekenkamer dienen de overheid en de daarmee verbonden organen publieke verantwoording af te leggen over:

- a) De rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van de publieke middelen. Met rechtmatigheid worden eisen van rechtmatigheid in de zin van de artikelen 3.3, 3.4 en 3.10 van de Comptabiliteitswet bedoeld.
- b) De effectiviteit en efficiency van beleid en de behartiging van publieke taken. Behalve het afleggen van verantwoording over het financieel beheer dienen de organisaties ook te laten zien dat zij hun publieke taken op effectieve, efficiënte, responsieve en maatschappelijk verantwoorde wijze uitvoeren.
- c) De integriteit van de organisatie en haar medewerkers.
- d) Het lerend vermogen. Hierbij gaat het voornamelijk om de voorzieningen die in de organisatie zijn getroffen en de verbetermaatregelen die zijn geïnitieerd.
- e) Het 'in control' zijn. In control zijn betekent dat een publieke organisatie laat zien dat er in voldoende mate sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende bedrijfsprocessen plaatsvindt. Het sluitstuk van de sturing is een voor publieke organisaties ingerichte adequate interne auditfunctie.⁴¹²

3. *Effectief en efficiënt presteren*

Een effectieve en efficiënte overheid dient er zorg voor te dragen dat beleid zorgvuldig wordt voorbereid, het uitvoerbaar en handhaafbaar is. Bovendien dient beleid doeltreffend en doelmatig te worden uitgevoerd. Dit betekent niet alleen dat de door de overheid te bereiken resultaten tijdig worden gehaald, maar dat beleid en uitvoering goed op elkaar aansluiten. Bij de uitvoering van beleid dient de overheid zich aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te houden.⁴¹³

In de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur (hierna: de code) zijn zeven beginselen geformuleerd die als uitgangspunt gelden voor het professioneel functioneren van de besturen van gemeenten, waterschappen, provincies en het rijk.⁴¹⁴ De code bevat geen juridisch afdwingbare normen. Deze zijn namelijk reeds opgenomen in de wet- en regelgeving die het optreden van de overheid reguleert, waaronder de geschreven algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In de code worden de aan die wet- en regelgeving ten grondslag liggende waarden expliciet gemaakt.⁴¹⁵ Die waarden zijn geformuleerd in een zevental 'basale beginselen van goed openbaar bestuur in de democratische rechtsstaat'.⁴¹⁶ De zeven beginselen zijn voorzien van een korte toelichting, waarvan de voor dit onderzoek belangrijkste elementen zijn weergegeven:⁴¹⁷

1. *Openheid en integriteit*

Met openheid wordt bedoeld dat het bestuur open is over de procedures en daaraan samenhangende besluiten en dat de voor burgers relevante informatie toegankelijk is.⁴¹⁸

⁴¹² Algemene Rekenkamer 2005, p. 8-9.

⁴¹³ Algemene Rekenkamer 2005, p. 10-11.

⁴¹⁴ Aldus de minister van BZK in haar voorwoord.

⁴¹⁵ Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, p. 7.

⁴¹⁶ Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, p. 3.

⁴¹⁷ Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, p. 8-9.

⁴¹⁸ In deze toelichting worden overheid, het bestuur of besturen als synoniemen van elkaar gebruikt voor de hierboven genoemde besturen van gemeenten, provincies, waterschappen en het rijk.

Openheid betekent ook dat het bestuur ontvankelijk is voor signalen uit de omgeving en laat zien wat het met die signalen doet. Integriteit ziet op de naleving van wet- en regelgeving en het gewetensvol handelen van het bestuur.

2. *Participatie*

Participatie ziet op het betrekken van burgers en ander actoren uit de omgeving bij het vormen of bijstellen van beleid. Dit betekent dat het bestuur interactief dient te zijn met zijn omgeving.

3. *Behoorlijke contacten met burgers*

Het bestuur dient zich in iedere hoedanigheid – zoals die van handhaver, partner of dienstverlener – behoorlijk te gedragen in alle contacten met burgers. In de rol van dienstverlener dient het bestuur zorg te dragen voor een goede kwaliteit van de dienstverlening.

4. *Doelgerichtheid en doelmatigheid*

Een overheid dient doelgericht te besturen. Dat betekent dat de te bereiken doelen dienen te zijn afgestemd op de samenleving en die doelen worden vertaald in uitvoerbaar en handhaafbaar beleid. Daarbij dient duidelijk te zijn wie bestuurlijk verantwoordelijk is voor welke doelen.

5. *Legitimiteit*

Overheidshandelen dient in overeenstemming te zijn met het geldende recht. Het bestuur dient bij het nemen van beslissingen en maatregelen bevoegd te zijn krachtens de geldende wet- en regelgeving. Tevens draagt het bestuur zorg voor de rechtmatige inning, het beheer en de besteding van de middelen. Beslissingen en maatregelen dienen zowel inhoudelijk als procedureel te kunnen worden gerechtvaardigd.

6. *Lerend en zelfreinigend vermogen*

Het bestuur dient zijn prestaties voortdurend te verbeteren door te leren van fouten en andere ervaringen. Het bestuur dient zich hierop te laten controleren en is daarop aanspreekbaar.

7. *Verantwoording*

Het afleggen van verantwoording is een essentiële kernwaarde voor het kunnen functioneren van de democratische rechtstaat. Het dragen van verantwoordelijkheid hangt nauw samen met een verplichting tot het afleggen van verantwoording. Om invulling te geven aan de verantwoordingsplicht dient het bestuur over de bereidheid te beschikken om ruimhartig verantwoording af te leggen over hoe het zijn verantwoordelijkheden draagt en invult.

Volgens de toelichting op de code dienen de bovenstaande beginselen in verbinding met elkaar te worden gezien.⁴¹⁹ In de praktijk kan het ook voorkomen dat beginselen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Zo is het mogelijk dat een legitieme beslissing ten koste gaat van de doelmatigheid. De in de code geformuleerde beginselen hebben veel gemeen met de hierboven

⁴¹⁹ Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, p. 3.

genoemde kerneigenschappen van *good governance*, zoals geformuleerd door de Wereldbank en de VN. De beginselen van transparantie, verantwoording en participatie worden op nagenoeg dezelfde wijze ingevuld. In de code lijkt echter wel meer nadruk te worden gelegd op de integriteit van bestuurders.

12.2.4. Behoorlijk bestuur

Deugdelijk bestuur wordt ook wel aangeduid als behoorlijk bestuur, waarbij in juridische zin ook vaak wordt verwezen naar de beginselen van behoorlijk bestuur.⁴²⁰ Beginselen van behoorlijk bestuur zijn geschreven en ongeschreven rechtsnormen waaraan bestuurlijk handelen kan worden getoetst.⁴²¹ De beginselen van behoorlijk bestuur vallen onder de hierboven genoemde waarborgnormen voor burgers. Aan behoorlijk bestuur zitten verschillende dimensies: een sociaal-ethische dimensie, een technische dimensie en een sociaalwetenschappelijke dimensie. De sociaal-ethische dimensie ziet op de bejegening van burgers door het bestuur en ambtenaren. Dit betekent dat de bestuurders en de ambtenaren in de omgang met burgers, respect als vast beginsel dienen te hanteren. Respect heeft in dit opzicht de functie van een spiegel: respect van het bestuur voor de burger brengt met zich mee dat de burger het bestuur respecteert. Onbehoorlijk handelen door het bestuur zou in deze benadering betekenen dat burgers zich onbehoorlijk handelen jegens het bestuur mogen gedragen.⁴²² In de technische en sociaalwetenschappelijke dimensie ziet behoorlijk bestuur op de effectiviteit en de efficiency of doeltreffendheid van het overheidshandelen. In navolging van de hierboven uiteengezette interpretaties van de Rekenkamer en de code, betekenen effectiviteit en efficiency dat de door de overheid gestelde doelen worden bereikt. De doelen dienen te zijn vertaald in beleid dat aansluit op de uitvoerbaarheid. Effectiviteit en efficiency houden ook in dat de gestelde doelen ook tegen de minste kosten worden bereikt.

12.2.5. Deugdelijk bestuur: een negatieve benadering

Het begrip deugdelijk bestuur kan vanuit verschillende invalshoeken worden benaderd. Hierbij worden de achterliggende kernwaarden doorgaans positief geformuleerd als cumulatieve dan wel alternatieve voorwaarden voor deugdelijk bestuur. Indien men uitgaat van een negatieve benadering kunnen factoren worden genoemd die kunnen leiden tot een gebrek aan deugdelijk bestuur, oftewel ondeugdelijk bestuur. Voorbeelden hiervan zijn integriteitschendingen, corruptie, machtsmisbruik of schendingen van wettelijke of morele normen. In beginsel komt het er bij ondeugdelijk bestuur op neer dat overheidsfunctionarissen aan hen toebedeelde bevoegdheden gebruiken om hun eigen belangen (of die van andere individuen) te laten prevaleren boven het algemeen belang. Om dit te voorkomen dient niet alleen de macht en discretionaire ruimte van de overheidsfunctionaris beperkt te zijn. De gelegenheid om gebruik te maken van de ruimte om zulks te doen kan worden verkleind door het uitoefenen van toezicht.

⁴²⁰ In de officiële toelichting op artikel 43 van het Statuut worden de begrippen deugdelijkheid van bestuur en behoorlijk bestuur overigens als synoniemen van elkaar gebruikt, Van Helsdingen 1957, p. 482.

⁴²¹ In Nederland zijn de geschreven algemene beginselen van behoorlijk bestuur opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel in art. 3:2, het motiveringsbeginsel in art. 3:46 en het evenredigheidsbeginsel in art. 3:4 lid 2 Awb.

⁴²² A.D. van Dijk, *Behoorlijk bestuur, wet- en regelgeving*, TAR-Justica 1996, p. 86-103.

12.2.6. Deugdelijk bestuur in internationale context

In internationaal verband hanteert de Wereldbank een interpretatie van deugdelijk bestuur (hier aangeduid als: *good governance*) die voornamelijk ziet op een normatieve dimensie, op de kwaliteit van het openbaar bestuur.⁴²³ *Good governance* betekent in deze zin dat nadere eisen worden gesteld aan het proces van de besluitvorming en het formuleren van beleid. Het gaat verder dan het creëren van een raamwerk voor de legaliteit, effectiviteit en efficiency van het overheidsoptreden. *Good governance* brengt met zich mee dat burgers effectief kunnen participeren in publieke beleidsvorming, het prevaleren van de *rule of law* en onafhankelijke rechtspraak, institutionele *checks and balances* door horizontale en verticale bevoegdheidsverdelingen en effectieve toezichthouders. Voorts impliceert het de behartiging van publieke belangen op een transparante, verantwoordingsplichtige, participatieve en redelijke wijze.

De VN hanteren een ruimere interpretatie van *good governance*.⁴²⁴ *Good governance* heeft in deze interpretatie acht kenmerkende eigenschappen: participatie, rechtsstatelijkheid⁴²⁵, transparantie, responsiviteit, consensusgerichtheid, redelijkheid en insluiting, effectiviteit en efficiëntie en publieke verantwoording.

12.3. Deugdelijk bestuur in de Caribische landen van het Koninkrijk

De statuutgever heeft voor de wijze waarop de landen dienen te voldoen aan de deugdelijkheid van het bestuur geen concrete en vastomlijnde *benchmarks* aangewezen. Wel zijn voor de Caribische landen aanknopingspunten te vinden in het Statuut, onder andere bij de randvoorwaarden voor (democratische) rechtsstatelijkheid, de werking van een systeem van *checks and balances*, transparantie bij overheidsoptreden en de integriteit van publieke functionarissen. Deze aanknopingspunten zien op de fundamentele elementen van de staatsinrichting van de Caribische landen en zijn in het Statuut te onderscheiden in drie categorieën:

I. *Het institutionele kader*

Deze categorie ziet op de constitutionele inbedding van de instituties die democratische rechtsstatelijkheid en een systeem van *checks and balances* mogelijk maken. Te denken valt aan een klassieke indeling in een bestuur, democratisch gekozen volksvertegenwoordiging en de institutionalisering van onafhankelijke rechtspraak.⁴²⁶

⁴²³ World Bank, *Sub Saharan Africa: From Crisis To Sustainable Growth*, report 1989. De Wereldbank introduceerde de term in 1989 in een rapportage over de perspectieven van de 'Sub-Sahara-landen' in Afrika. In dit rapport werd de crisis in deze regio als een 'governance-crisis' aangemerkt. Hierbij werd als uitgangspunt genomen dat politieke autoriteiten dienen te beschikken over de geschiktheid, de capaciteit en de bereidheid heeft om effectief het algemeen belang te dienen. De kwaliteit van de overheid is een doorslaggevende indicator voor het vermogen om duurzaam economische en sociale ontwikkeling te kunnen realiseren.

⁴²⁴ Zie ook de webpagina's over good governance <<http://www.un.org/en/globalissues/governance/>> en <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>.

⁴²⁵ In internationaal verband geldt rechtsstatelijkheid als belangrijke toetssteen voor de ontwikkeling van een samenleving. De World Justice Project rapporteert jaarlijks in de WJP Rule of Law Index™ over de rechtsstatelijkheid van 126 landen (2019). Zie <<http://worldjusticeproject.org/>>.

⁴²⁶ Artikel 44 en 45 van het Statuut.

II. *De personele invulling van de instituties*

In deze categorie gaat het om de 'bemensing' van de in I. genoemde instituties. Hierbij gaat het dan vooral om de kwalitatieve vereisten, incompatibiliteiten en integriteitseisen voor benoeming van de personen die deel uitmaken van de instituties.

III. *Het functioneren van de (organen) van de instituties*

De laatste categorie ziet op de taakuitoefening van de (organen) van de instituties. Het Statuut schrijft voor dat elk land democratisch-rechtsstatelijke instituties heeft. Het spreekt voor zich dat de instelling van deze instituties niet voldoende is.⁴²⁷ Een gedeeld normbesef binnen het Koninkrijk brengt namelijk met zich mee dat deze instituties volgens de gestelde regels functioneren. Voor dit functioneren is een aantal maatstaven of richtsnoeren van de deugdelijkheid van het bestuur te noemen:⁴²⁸

- inhoudelijke deskundigheid;
- onpartijdigheid;
- integer handelen;
- effectiviteit en efficiëntie bij de inzet van publieke gelden;
- verantwoord financieel beheer;
- gericht en doelmatig te werk gaan;
- eerbiediging van het legaliteitsbeginsel;
- het voorkomen van corruptie.

De bovengenoemde maatstaven zijn niet limitatief opgesomd en dienen vooral in samenhang te worden gezien. Zij zijn voorwerp van aanhoudende zorg voor de landen.⁴²⁹ In breder perspectief kan aan de deugdelijkheid van het bestuur ook een materiële uitleg worden gegeven, namelijk het aan burgers bieden van waarborgen van de essentiële voorwaarden voor een menswaardig bestaan.⁴³⁰ Het spreekt voor zich dat de institutionalisering van een systeem van *checks and balances* en het stellen van eisen aan de personele invulling daarvan niet voldoende is voor de deugdelijkheid van het bestuur. Bij de uitoefening van de opgedragen taken en verleende bevoegdheden dienen zij zich te houden aan het recht en uitsluitend ter behartiging van het algemeen belang te behartigen.

Problematisch bij het vaststellen van en de toetsing aan deze kwaliteitseisen is echter dat in het Koninkrijk verschillende maatstaven kunnen bestaan waaraan de deugdelijkheid van het bestuur kan worden getoetst. In dit kader kunnen verschillende factoren worden genoemd:

- verschillen in sociale en economische omstandigheden;
- de kleinschaligheid van de overheidsapparaten;
- de beperkte middelen van de overzeese landen;

⁴²⁷ De voorschriften ten aanzien van de staatsinrichting worden in paragraaf 13.4 behandeld.

⁴²⁸ *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 300 IV, nr. 26, p. 6-8; O. Nauta, *Goed bestuur in de west* (diss. UU), Oisterwijk: BOXPress 2011, p. 163-164 en A.W. Weenink, C.M. Kleinhuis, R.J. Bokhorst en M. Smit, *De staat van bestuur van Aruba, Een onderzoek naar de deugdelijkheid van bestuur en de rechtshandhaving*, Den Haag: WODC Onderzoek en Beleid 2011, p. 272.

⁴²⁹ Deze zorgplicht geldt voor alle aangelegenheden van het Koninkrijk.

⁴³⁰ *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 300 IV, nr. 26, p. 8.

- het insulaire karakter van de eilanden;
- de kleine oppervlakte van de eilanden;
- de geringe bevolkingsomvang;
- de geografische omstandigheden;
- het klimaat.⁴³¹

De hierboven genoemde factoren dragen bij aan de rechtvaardiging om, vanwege de verschillen tussen de overzeese delen van het Koninkrijk en het Europese deel, andere maatstaven voor de deugdelijkheid van het bestuur te hanteren.⁴³² Hoewel bij de beoordeling van de deugdelijkheid van het bestuur dus rekening wordt gehouden met al de bovengenoemde factoren, wordt er wel uitgegaan van een gedeeld normbesef binnen het Koninkrijk.⁴³³ Vanuit het perspectief van het Koninkrijk dient echter wel rekening te worden gehouden met de wezenlijke sociaaleconomische verschillen tussen het Europese deel van het Koninkrijk enerzijds en de Caribische landen anderzijds. Ook tussen de Caribische landen heersen verschillen, hetgeen tot gevolg heeft dat bij de beoordeling van de kwaliteitseisen en de daaruit voortvloeiende maatstaven en richtsnoeren ook rekening dient te worden gehouden met de onderlinge verscheidenheid.

12.3.1. Tussenconclusie: Wat is ‘deugdelijk bestuur’ in de context van het bestuur van de Caribische landen van het Koninkrijk?

Het in artikel 43 van het Statuut gebruikte begrip *deugdelijkheid van het bestuur* kent zijn oorsprong in artikel 207 van de Grondwet van 1948. In het hoofdstuk van de Grondwet waarin de nieuwe rechtsorde van het Koninkrijk der Nederlanden werd vormgegeven, werd de term deugdelijk bestuur voor het eerst genoemd.

In de memorie van toelichting is ten aanzien van artikel 207 Gw 1948 echter geen concrete invulling gegeven aan het begrip deugdelijk bestuur.⁴³⁴ De formulering van de zinsnede “een en ander onder waarborgen voor” wekt de suggestie dat de waarborg voor deugdelijk bestuur als tegenwicht diende voor de aan de overzeese gebieden gegeven autonomie. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet in 1948 gaf de minister van Overzeese Gebiedsdelen aan dat wanneer van deugdelijk bestuur wordt gesproken, dit niet anders betekent dan “hetgeen voortvloeit uit het geheel der bepalingen van Linggadjati”.⁴³⁵

⁴³¹ Deze factoren zijn onder andere opgenomen in artikel 1 lid 2 van het Statuut.

⁴³² Aruba, Curaçao en Sint Maarten worden vanwege hun geringe omvang en beperkte inwonersaantallen ook wel ‘microstaten’ genoemd, *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 IV, nr. 50, p. 8. De term ‘microstaat’ wordt door de Wereldbank gebruikt voor staten waarvan de bevolkingsomvang niet groter is dan 1 miljoen mensen. Momenteel staan op een door de Wereldbank samengestelde lijst, 33 landen die als microstaten worden aangemerkt. Op de lijst voorkomende landen die vergelijkbaar zijn met Curaçao, Aruba en Sint Maarten zijn bijvoorbeeld St. Lucia en Belize. Vgl. ook artikel 1 lid 2 van het Statuut en de WolBES waarin een soortgelijke formulering voornamelijk wordt gebruikt om de institutionele bepalingen en bestuurlijk toezicht voor de BES-eilanden anders in te richten dan Nederlandse gemeenten.

⁴³³ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 IV, nr. 50, p. 7.

⁴³⁴ *Kamerstukken II* 1947/48, 775, nr. 3.

⁴³⁵ Minister Beel op 29 april 1948 in de Tweede Kamer, *Handelingen II* 1947/48, p. 1679.

In artikel 10 van het Akkoord van Linggadjati werden uitsluitend de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden en de rechtszekerheid als waarborgen van de Unie genoemd.⁴³⁶ De vraag waarom het begrip ‘deugdelijk bestuur’ werd toegevoegd in artikel 207 Gw van 1948 en op wiens initiatief dit is geschied, blijft onbeantwoord. Wel is vast te stellen dat bij de totstandkoming van het Statuut een duidelijk onderscheid werd gemaakt tussen de verwezenlijking van menselijke rechten en vrijheden op de eerste plaats, de rechtszekerheid op de tweede plaats en ten slotte de deugdelijkheid van het bestuur.⁴³⁷

Ten aanzien van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden diende aansluiting te worden gezocht bij de daartoe strekkende verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties.⁴³⁸ De rechtszekerheid omvat in ieder geval de beginselen van de behoorlijke rechtspleging en rechtshandhaving.⁴³⁹ Het begrip ‘rechtszekerheid’ heeft in het Statuut dus een ruimere betekenis dan het rechtszekerheidsbeginsel waarop burgers zich bij de rechter kunnen beroepen.⁴⁴⁰ Dit blijkt onder andere ook uit de wijze waarop de rechtszekerheid in het kader van het toezicht op grond van de Rijkswet financieel toezicht is toegepast.⁴⁴¹ Uit het gegeven dat deze drie rechtsbelangen afzonderlijk worden genoemd én worden herhaald in het tweede lid van artikel 43 van het Statuut, kan worden opgemaakt dat aan het begrip ‘deugdelijkheid van het bestuur’ als toetsingsnorm een zelfstandige betekenis werd toegekend.⁴⁴²

In de eerste decennia na de totstandkoming van het Statuut was er niet veel aandacht voor het in artikel 43 van het Statuut opgenomen begrip ‘deugdelijk bestuur’.⁴⁴³ Eind jaren tachtig van de vorige eeuw kreeg het een prominenter rol, met een hoogtepunt in 1993, toen de waarborgfunctie van het Koninkrijk is gebruikt om het Eilandgebied Sint Maarten onder curatele te stellen.⁴⁴⁴ Ook in de aanloop naar de staatkundige hervormingen van 10-10-’10 werd in de verschillende (bestuurlijke) Akkoorden, Ronde Tafel Conferentie (RTC)-verslagen en in diverse beleidsstukken verwezen naar de tekst van artikel 43, eerste lid, van het Statuut, maar is ook het

⁴³⁶ Eén van de leden van de Staatscommissie die het wetsvoorstel heeft voorbereid, Stokvis, heeft zich in een minderheidsnota in niet te misverstande bewoordingen verzet tegen de formulering van artikel 208 lid 4. Volgens hem wijkt de door de Staatscommissie voorgedragen taakomschrijving van de Unie in meer dan één opzicht af van het akkoord van Linggadjati. Van een voor zeer ruime interpretatie vatbaar “deugdelijk bestuur waarborgen” was volgens hem in het akkoord geen sprake.

⁴³⁷ L.J.J. Rogier, ‘Deugdelijkheid van bestuur als rechtsnorm’, *TAR-Justicia* 1997, p. 34.

⁴³⁸ Bij de totstandkoming van artikel 207 GW 1948 werd verwezen naar het Handvest van de Verenigde Naties, tegenwoordig horen daar ook het EVRM en andere mensenrechtenverdragen bij.

⁴³⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 850, nr. 2, p. 8.

⁴⁴⁰ H. van Maarseveen, ‘Toetsen aan het Statuut’, *NJB* 1988, p. 1039-1042.

⁴⁴¹ Koninklijk Besluit van 2 november 2012, houdende de beslissing op het Kroonberoep van de regering van Curaçao tegen de aanwijzing van 13 juli 2012, *Stb.* 2012, 312

⁴⁴² Zie ook de visie van de Nederlandse regering op de waarborgfunctie van het Koninkrijk, *Kamerstukken II* 2010/11, 32 850, nr. 2, p. 8.

⁴⁴³ Met uitzondering van de onderwijsstaking in Suriname in 1969 en de opstand van 30 mei 1969 op Curaçao, waarbij een beroep is gedaan op de waarborgfunctie van artikel 43 lid 2 van het Statuut, zie G. Oostindie & I. Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden: Het Nederlandse kolonisatiebeleid in de Caraïben 1940-2000 (Deel II 1954-1975)*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2001, p. 76 e.v.

⁴⁴⁴ Bij Algemene Maatregel van Rijksbestuur, besluit van 2 februari 1993 houdende enkele tijdelijke voorzieningen in het bestuur van het eilandgebied Sint-Maarten van de Nederlandse Antillen; *Stb.* 1993, 72; *PB* 1993, 24. Zie ook de beschrijving van ondeugdelijk bestuur door Verton, P. Verton, Deugdelijk bestuur en patronage, in: R.M. Allen, J. de Haan, G. Narrain, A. Rodriquez (red.), René Römer als inspirator – Actualisering van zijn gedachtengoed, Universiteit van de Nederlandse Antillen: Curaçao 2006, p. 202-218.

begrip 'goed bestuur' genoemd.⁴⁴⁵ Goed bestuur betekent voor Curaçao en Sint Maarten een samenleving die een eerlijke grondslag kent voor het samenleven van mensen op voet van gelijkheid, verdraagzaamheid en de aanvaarding van besluitvorming bij meerderheid.⁴⁴⁶ Om de begrippen 'deugdelijk bestuur' en 'goed bestuur' nader invulling te kunnen geven zijn voor Curaçao en Sint Maarten criteria geformuleerd die betrekking hebben op het borgen van de democratische rechtsstaat. Dit werd geacht te worden verwezenlijkt door het creëren van *checks and balances*, het waarborgen van slagvaardig en adequaat functioneren van de overheid en het reguleren van de relaties tussen de lokale politiek, het ambtelijk apparaat, het bedrijfsleven, burgers en maatschappelijke organisaties. De staatsorganen die politiek worden aangestuurd dienen beveiligd te zijn tegen corruptie, nepotisme en cliëntelisme en de rechten van de mens dienen te worden geëerbiedigd. In samenhang werden de hierboven genoemde criteria beschouwd te kunnen leiden tot een kwaliteitsverbetering van het openbaar bestuur in de Caribische landen van het Koninkrijk, waarbij tevens een cultuuromslag van het bestuur zou worden gefaciliteerd.⁴⁴⁷

Het begrip de deugdelijkheid van het bestuur kent geen vastomlijnde betekenis. De invulling is tijd- en plaatsafhankelijk. Voor de Caribische landen van het Koninkrijk is in ieder geval duidelijk dat deugdelijk financieel beheer en de eisen van rechtsstatelijkheid wel onder de meeste omschrijvingen van deugdelijk bestuur, goed bestuur en *good governance* vallen.

Hoe kan het Koninkrijk deugdelijk bestuur in de Caribische landen 'waarborgen'?

Behalve het ontbreken van concrete normen en *benchmarks* voor de kwaliteit van het bestuur in het eerste lid van artikel 43, biedt het tweede lid van 43 van het Statuut ook geen handvatten voor de wijze waarop het Koninkrijk invulling kan geven aan de waarborgfunctie.⁴⁴⁸ De tekst van het tweede lid kent immers geen bevoegdheden toe aan het Koninkrijk. De statuutgever ging ervan uit dat een uitputtende opsomming van te nemen maatregelen niet was te geven.⁴⁴⁹ De wijze waarop wordt gereageerd dient daarbij af te hangen van de omstandigheden, waarbij als beginsel dient te gelden dat ingrijpen niet verder mag gaan dan de omstandigheden strikt noodzakelijk

⁴⁴⁵ Zo werd in 1995 zelfs een koninkrijkssymposium gewijd aan dit thema, getiteld: 'Deugdelijk bestuur in kleine landen', Koninkrijkssymposium, gehouden in Aruba, april 1995. Zie voor uitgebreide beschouwingen van de juridische betekenis van het begrip de bijdrage van C. Flinterman, 'Deugdelijkheid van bestuur in kleine landen en de rechten van de mens' en M.R. Wijnholt, 'Bestuur en rechtspraak in kleine landen' in de naar aanleiding van het Koninkrijkssymposium uitgegeven bundel. Zie verder o.a. het Hoofdlijnenakkoord van 22 oktober 2005, het Slotakkoord van 2 november 2006, het Transitieakkoord van 12 februari 2007, de rapportage bij de RTC van 6 maart 2006 en het rapport van de speciaal opgerichte Werkgroep Rechtszekerheid en Deugdelijkheid van bestuur. Zie ook het Samenwerkingsconvenant tussen Nederland en het Eilandgebied Curaçao, getiteld 'Institutionele Versterking en Bestuurskracht 2008-2012', te raadplegen op <www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten>.

⁴⁴⁶ Samenwerkingsconvenant tussen Nederland en het Eilandgebied Curaçao, getiteld 'Institutionele Versterking en Bestuurskracht 2008-2012'.

⁴⁴⁷ In het Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking Bestuurskracht voor Sint Maarten wordt verwezen naar het hierboven genoemde Convenant voor Curaçao.

⁴⁴⁸ Overigens heeft de Nederlandse regering, op verzoek van de Tweede Kamer, wel haar visie gegeven op hoe de waarborgfunctie dient te worden ingevuld. In de volgende paragraaf wordt hier dieper op ingegaan.

⁴⁴⁹ Zie de algemene toelichting bij paragraaf 4 van het Statuut.

maken. De interventie dient namelijk te zijn gericht op een zo spoedig mogelijk herstel van de normale toestand.⁴⁵⁰

Hoewel het ontbreken van expliciete bevoegdheden er zorg voor draagt dat aan artikel 43 lid 2 Statuut weinig zelfstandige betekenis toekomt, is bij de totstandkoming wel nagedacht over de effectuering ervan.⁴⁵¹ De effectuering van de waarborgfunctie van het Koninkrijk is dan ook geregeld door andere voorzieningen in het Statuut:

- I. De bevoegdheid tot het schorsen en vernietigen van wetgevende en bestuurlijke maatregelen (artikel 50 van het Statuut);
- II. De bevoegdheid een landsorgaan bij disfunctioneren te vervangen (artikel 50 en 51 Statuut);
- III. Door eenzijdige wijziging van de landsbepalingen die zien op de te waarborgen rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur te voorkomen (artikel 44 en 45 van het Statuut);
- IV. Door enige bepalingen op landsniveau te verheffen tot de status van Rijkswet.

Niet alle in Nederland gebruikte vormen van bestuurlijk toezicht komen voor in het Statuut. In het volgende hoofdstuk worden eerst de in het Statuut opgenomen instrumenten van bestuurlijk toezicht besproken. Enkele instrumenten komen voor in de daarvoor vastgestelde (consensus)rijkswetten en een enkele landsverordening.⁴⁵² Deze instrumenten worden in de volgende hoofdstukken besproken.

⁴⁵⁰ *Kamerstukken II* 1953-1954 3517, nr. 2, p. 15-16.

⁴⁵¹ Van Rijn noemt artikel 43 lid 2 van het Statuut ook wel een postulaat, zie A.B. van Rijn, *Toezicht en toetsing in koninkrijksverhoudingen* in: Gedenkboek van het Statuut, p. 303.

⁴⁵² De Landsverordening Aruba financieel toezicht (LAft).

13. Bestuurlijk toezicht in koninkrijksverband: de instrumenten in het Statuut

In dit hoofdstuk worden de in het Statuut neergelegde toezichtsbevoegdheden van het Koninkrijk uiteengezet. In paragraaf 13.1 wordt eerst het vernietigingsrecht in artikel 50 Statuut behandeld. Vervolgens wordt in paragraaf 13.2 ingegaan op de taakverwaarlozingsregeling in artikel 51. In paragraaf 13.3 wordt het koninkrijkstoezicht in de praktijk geschetst, hierbij dient het ‘hogere toezicht’ op de eilandgebieden van de voormalige Nederlandse Antillen als voorbeeld. Vervolgens wordt in de paragraaf 13.4 de overige instrumenten van bestuurlijk toezicht in het Statuut behandeld, waaronder die van de artikelen 27 en 44 Statuut.

13.1. Artikel 50 Statuut: spontane vernietiging

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat aan artikel 43 lid 2 Statuut geen zelfstandige betekenis toekomt. De in die bepaling vervatte waarborgfunctie van het Koninkrijk dient dan ook te worden bezien in samenhang met de zelfstandige toezichtsbepalingen van onder andere artikel 50 en artikel 51 Statuut. In het Statuut is namelijk de mogelijkheid opgenomen vanwege het Koninkrijk in te grijpen indien in een van de landen een situatie is ontstaan die in strijd is met de eisen van artikel 43 lid 1 Statuut. Artikel 50 Statuut bevat een regeling om middels vernietiging te kunnen ingrijpen en luidt als volgt:

1. *Wetgevende en bestuurlijke maatregelen in Aruba, Curaçao en Sint Maarten, die in strijd zijn met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur, dan wel met belangen, welke verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is, kunnen door de Koning als hoofd van het Koninkrijk bij gemotiveerd besluit worden geschorst en vernietigd. De voordracht tot vernietiging geschiedt door de raad van ministers.*
2. *Voor Nederland wordt in dit onderwerp voor zover nodig in de Grondwet voorzien.*⁴⁵³

Om een zo volledig mogelijk overzicht te kunnen krijgen van de in artikel 50 lid 1 Statuut opgenomen vernietigingsregeling wordt in de navolgende subparagrafen antwoord gegeven op de volgende vragen:

- Welk orgaan is bevoegd te vernietigen?
- Welke maatregelen kunnen worden vernietigd?
- Wat zijn de toetsingsgronden?
- Wat zijn de rechtsgevolgen?⁴⁵⁴

13.1.1. Welk orgaan is bevoegd te vernietigen?

Alvorens in te gaan op de vraag welk orgaan volgens artikel 50 Statuut bevoegd is tot de vernietiging van wetgevende en bestuurlijke maatregelen, verdient het begrip

⁴⁵³ Het tweede lid van artikel 50 zal in Paragraaf 12.4 hieronder samen met artikel 51 lid 2 worden besproken.

⁴⁵⁴ Vanwege het accessoire karakter van het instrument van schorsing van wetgevende en bestuurlijke maatregelen noem ik het instrument niet afzonderlijk, overal waar in deze paragraaf ‘vernietiging’ of ‘vernietigingsrecht’ wordt gebruikt, dient ook schorsing te worden gelezen.

‘koninkrijksorgaan’ nadere toelichting.⁴⁵⁵ Het Statuut heeft voor de gezamenlijke behartiging van koninkrijksaangelegenheden speciale organen in het leven geroepen. De statuutgever heeft hierbij geen nieuwe, eigen organen gecreëerd, maar aansluiting gezocht bij de bestaande Nederlandse organen.⁴⁵⁶ Bij de gezamenlijke behartiging van koninkrijksaangelegenheden worden de Nederlandse organen aangevuld met vertegenwoordigers van de Caribische landen, indien zij krachtens het Statuut worden geacht te worden geraakt of indien zij zelf aangeven te worden geraakt.⁴⁵⁷ Nederlandse organen zijn dus koninkrijksorganen wanneer Caribische vertegenwoordigers ‘aanschuiven’ of indien dit volgt uit de toepasselijke procedurevoorschriften in het Statuut. Dit betekent dat in de hoofdregel de besluitvormingsprocedures van de koninkrijksorganen niet anders zijn dan de Nederlandse procedures, tenzij het Statuut bepaalt dat aanvullende voorschriften gelden.⁴⁵⁸ Koninkrijksorganen zijn onder andere:

- a) De Koning (artikel 4 van het Statuut en als onderdeel van de koninkrijksregering (artikel 2 van het Statuut);
- b) De ministers, in de uitoefening van hun functie ter behartiging van tot hun portefeuille behorende aangelegenheden van het Koninkrijk (artikel 2 jo. artikel 5 van het Statuut);
- c) De koninkrijksregering, bestaande uit de Koning als hoofd van het Koninkrijk (artikel 2 jo. art. 4 van het Statuut) en de ministers;
- d) De RMR (artikel 7 Statuut);
- e) De Raad van State voor het Koninkrijk (artikel 13 lid 1 van het Statuut);
- f) De Gouverneur (artikel 2 lid 1 Statuut)
- g) De Staten-Generaal (artikel 96 van de Grondwet)⁴⁵⁹

In de procedure van artikel 50 van het Statuut, die tot vernietiging van wetgevende of bestuurlijke maatregelen moet leiden, komen verschillende koninkrijksorganen in beeld. In de eerste plaats wordt in artikel 50 van het Statuut de Koning genoemd, hij schorst of vernietigt immers bij gemotiveerd koninklijk besluit.⁴⁶⁰ In de tweede plaats wordt de raad van ministers genoemd in de tweede volzin van artikel 50 lid 1 van het Statuut. De raad van ministers draagt een maatregel ter schorsing en vernietiging voor aan de Koning. De procedure van schorsing en vernietiging is echter complexer dan op het eerste gezicht in artikel 50 van het Statuut lijkt. In een vernietigingsprocedure zijn namelijk meer koninkrijksorganen betrokken dan in de tekst van deze bepaling staan vermeld. Ten eerste speelt de Gouverneur krachtens het Regl. Gouverneur een belangrijke rol bij de schorsing en vernietiging van wetgevende en bestuurlijke maatregelen.⁴⁶¹ Ten tweede dient de Raad van State voor het Koninkrijk te worden gehoord over

⁴⁵⁵ Aangezien het gaat om de uitoefening van taken en bevoegdheden, is het dogmatisch wellicht meer juist om te spreken van ambten. Doorgaans wordt de term ‘koninkrijksorganen’ gebruikt voor de aanduiding van de ambten van het Koninkrijk.

⁴⁵⁶ Dit geldt overigens niet voor de Gouverneur, wiens hoedanigheid van koninkrijksorgaan niet is gecombineerd met een Nederlandse functie, maar met een functie als Arubaans, respectievelijk Curaçaos of Sint Maartens orgaan, vgl. Borman 2012, p. 89 en 101.

⁴⁵⁷ Op grond van artikel 11 van het Statuut.

⁴⁵⁸ Van Rijn 2019, p. 149.

⁴⁵⁹ In deze opsomming worden slechts de bij de uitvoering van het bestuurlijk toezicht betrokken koninkrijksorganen genoemd. Andere organen, zoals de Hoge Raad van het Koninkrijk en de Algemene Rekenkamer worden hier buiten beschouwing gelaten.

⁴⁶⁰ In navolging van artikel 132 lid 4 Gw zou dit besluit een koninklijk besluit moeten zijn.

⁴⁶¹ Hieronder zal afzonderlijk aandacht worden besteed aan de bijzondere rol van de Gouverneur bij de handhaving van het koninkrijksrecht, in het bijzonder bij het vernietigingsrecht.

ontwerp-vernietigingsbesluiten, ook al wordt dit koninkrijksorgaan niet uitdrukkelijk in artikel 50 van het Statuut genoemd.⁴⁶²

In artikel 22 van het Regl. Gouverneur is de schorsings- en vernietigingsregeling van artikel 50 van het Statuut herhaald en nader uitgewerkt in een aantal procedurevoorschriften. Opmerkelijk is dat in artikel 50 van het Statuut het bevoegd orgaan uitdrukkelijk wordt genoemd door de formulering 'door de Koning als hoofd van het Koninkrijk bij gemotiveerd besluit worden geschorst en vernietigd' te gebruiken. Artikel 22 van het Regl. Gouverneur bepaalt slechts dat 'bij koninklijk besluit, [...] wordt geschorst en vernietigd'.

Materieel bestaat er geen verschil tussen deze twee formuleringen, in beide gevallen is het namelijk de koninkrijksregering die de beslissingsbevoegdheid tot schorsing en vernietiging uitoefent. Met de in artikel 50 van het Statuut voorgeschreven voordracht door de raad van ministers wordt verzekerd dat de gevolmachtigde ministers tijdig worden betrokken bij de besluitvorming tot toepassing van het vernietigingsrecht. Als vangnet voor de betrokkenheid van de gevolmachtigde ministers dient de zogeheten 'conflictenregeling' van artikel 12 van het Statuut.

13.1.1.1. De Gouverneur: de bijzondere handhaver van het koninkrijksrecht

De Gouverneur heeft in de rechtsorde van het Koninkrijk een unieke positie. Volgens artikel 2 lid 1 van het Statuut is hij in de eerste plaats vertegenwoordiger van de Koning. Vanwege de afstand tussen 'Den Haag' en de Caribische landen is het namelijk onmogelijk dat de Koning al zijn bevoegdheden persoonlijk uitoefent. De Gouverneur voert deze bevoegdheden in naam van de Koning uit en is tevens vertegenwoordiger van de koninkrijksregering. Zijn rechtspositie, bevoegdheden, verplichtingen en verantwoordelijkheden te dien aanzien zijn geregeld in het Regl. Gouverneur en het daarop gebaseerde Rijksbesluit rechtspositie Gouverneurs.⁴⁶³ In het Statuut is niet uitdrukkelijk bepaald dat elk Caribisch land een eigen gouverneur heeft. Dat dit wel het geval is, blijkt uit het gegeven dat voor elk land een afzonderlijk Regl. Gouverneur is vastgesteld.⁴⁶⁴

13.1.1.2. Het gouverneursambt

Het ambt van de Gouverneur is constitutioneel vastgelegd in het Statuut en in de staatsregelingen van de Caribische landen. In artikel 2 van het Statuut is bepaald dat de Koning de regering van het Koninkrijk en van elk der landen voert en dat de Koning in Aruba, Curaçao en Sint Maarten door de Gouverneur wordt vertegenwoordigd. Vanwege de afstand tussen 'Den Haag' en de Caribische landen is het namelijk onmogelijk dat de Koning al zijn bevoegdheden persoonlijk uitoefent. Ook in de staatsregelingen van de Caribische landen is de vertegenwoordiging van de Koning door de Gouverneur vastgelegd.⁴⁶⁵ De Gouverneur vertegenwoordigt de Koning in twee hoedanigheden:

⁴⁶² Artikel 15 lid 3 Wet op de Raad van State.

⁴⁶³ Voor ieder land afzonderlijk geregeld in een Rijkswet voor de Gouverneur. De materiële rechtsposities van de Gouverneurs zijn geregeld in het Rijksbesluit van 27 september 2010.

⁴⁶⁴ Rijkswet houdende Reglement voor de Gouverneur van Aruba (Stb. 1985, 671), de Rijkswet houdende Reglement voor de Gouverneur van Curaçao (Stb. 2010, 341) en de Rijkswet houdende Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten (Stb. 2010, 340).

⁴⁶⁵ Artikel II.1 lid 2 Staatsregeling van Aruba, artikel 28 lid 2 Staatsregeling van Curaçao en artikel 32 lid 2 Staatsregeling van Sint Maarten.

enerzijds als hoofd van de regering van het Koninkrijk en anderzijds als hoofd van de regering van respectievelijk Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Zijn rechtspositie, bevoegdheden, verplichtingen en verantwoordelijkheden zijn geregeld in het Regl. Gouverneur en het daarop gebaseerde Rijksbesluit rechtspositie Gouverneurs.⁴⁶⁶

Ter uitoefening van zijn bevoegdheden beschikt de Gouverneur over een kabinet. Dit kabinet is van geringe omvang, in de regel bestaat het kabinet uit een directeur en enkele medewerkers.⁴⁶⁷ Ook kan de Gouverneur ter uitvoering van zijn taken en de uitoefening van zijn bevoegdheden als koninkrijksorgaan een beroep doen op de landsorganen. Ingevolge artikel 24 van het Regl. Gouverneur dienen de landsorganen op verzoek van de Gouverneur hun medewerking aan hem te verlenen. Bij een verzoek tot medewerking staan ook de onder de landsorganen ressorterende diensten en ambtenaren de Gouverneur ten dienste. In beginsel betekent de verplichting tot medewerking dat de Gouverneur in de hoedanigheid van koninkrijksorgaan zonder tussenkomst van de verantwoordelijke landsminister contact kan onderhouden met landsambtenaren en hen opdrachten kan verstrekken.

13.1.1.3. De Gouverneur als landsorgaan

De Gouverneur draagt twee petten, die van landsorgaan en die van orgaan van het Koninkrijk. Als landsorgaan vertegenwoordigt hij de Koning en is hij in die hoedanigheid hoofd van de regering.⁴⁶⁸ De taken die de Koning als hoofd van de regering vervult, worden in de Caribische landen uitgevoerd door de Gouverneur. Samen met de ministers vormt de Gouverneur de regering. Als landsorgaan is hij hoofd van de regering van het land.⁴⁶⁹ De regeringsverantwoordelijkheid ligt echter volledig bij de ministers, de Gouverneur is in die hoedanigheid evenals de Koning onschendbaar. Als landsorgaan heeft de Gouverneur geen zelfstandige bevoegdheden, met uitzondering van het benoemen van een informateur en een formateur na de verkiezingen voor de Staten. Als vertegenwoordiger van de Koning en hoofd van de regering heeft de Gouverneur het recht om te worden geraadpleegd, aan te moedigen en te waarschuwen.⁴⁷⁰ Hij mag zich als landsorgaan – binnenskamers – een oordeel vormen over aangelegenheden die de regering van het land aangaan. Hoewel de Gouverneur niet het morele gezag heeft van de Koning, straalt hij doorgaans door zijn ervaring en vanuit zijn politiek onafhankelijke positie een bepaalde autoriteit uit. Die invloed kan de Gouverneur gebruiken om als landsorgaan ‘bij te sturen’ indien hij dit noodzakelijk acht.

De Gouverneur geniet een van de Koning afgeleide (politieke) onschendbaarheid.⁴⁷¹ Ingevolge de staatsregeling (in elk van de Caribische landen van het Koninkrijk) zijn de ministers politiek verantwoordelijk voor het handelen van de Gouverneur als landsorgaan. Dit betekent onder andere dat de opvattingen van de Gouverneur als landsorgaan binnenskamers moeten blijven en dat in het geval van een conflict (met de ministers) het oordeel van de ministers, doorslaggevend

⁴⁶⁶ Voor ieder land afzonderlijk geregeld in een Rijkswet voor de Gouverneur. De materiële rechtsposities van de Gouverneurs van Curaçao en Sint Maarten zijn geregeld in het Rijksbesluit van 27 september 2010.

⁴⁶⁷ Zie < <http://www.kabinetvandegouverneur.org/nl/het-kabinet> >.

⁴⁶⁸ Artikel 2 lid 1 van het Statuut; artikel 1 lid 1 Regl. Gouverneur en artikel 28 lid 2 Streg. Cur.

⁴⁶⁹ Artikel 1, eerste lid, van het Regl. Gouverneur.

⁴⁷⁰ Naar A.B. van Rijn 2019, p. 457.

⁴⁷¹ De Gouverneur kan onder beperkte voorwaarden strafrechtelijk worden vervolgd, artikel 9 e.v. Regl. Gouverneur. Vervolging is uitsluitend mogelijk indien er sprake is van een van de in artikel 25 Regl. Gouverneur omschreven delicten. Vgl. A.B. van Rijn 2019, p. 255.

is. Binnen deze grenzen kan de Gouverneur zijn invloed geldend maken. Hoe groot die invloed – binnenskamers – is hangt in grote mate af van de persoon van de Gouverneur en het gezag dat hij van de ministers geniet.

De mogelijkheden van de Gouverneur om het bestuur te beïnvloeden zijn beperkt tot die van een constitutioneel Koning en worden in klassieke zin omschreven als *'the right to be consulted, to encourage and to warn'*.⁴⁷² De formele bevoegdheden van de Gouverneur als landsorgaan zijn geregeld in de staatsregelingen van de landen. Als landsorgaan is hij betrokken bij het formatieproces van een landsregering, ondertekent hij aan hem voorgelegde landsverordeningen en landsbesluiten. Hij vertegenwoordigt de Koning bij het uitreiken van koninklijke onderscheidingen.⁴⁷³ Tevens kan de Gouverneur de vergadering van de ministerraad bijwonen, hij treedt dan op als voorzitter en heeft een raadgevende stem.

13.1.1.4. *De Gouverneur als koninkrijksorgaan*

Algemene taakstelling en bevoegdheden

De Gouverneur is naast hoofd van de regering van het desbetreffende land (en in die hoedanigheid, vertegenwoordiger van de Koning) ook vertegenwoordiger van de koninkrijksregering.⁴⁷⁴ In die hoedanigheid is de Gouverneur koninkrijksorgaan en heeft de taak overeenkomstig de bepalingen in het Regl. Gouverneur te waken over het algemeen belang van het Koninkrijk. De Gouverneur is belast met de afkondiging van rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur en draagt zorg voor de uitvoering daarvan, tenzij de uitvoering is opgedragen aan een landsorgaan. Een belangrijke taak van de Gouverneur is het toezicht houden op de naleving van rijkswetten, algemene maatregelen van rijksbestuur, verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Dit houdt in dat de Gouverneur ten aanzien van rijksregelgeving en verdragen als voorpost dient voor de desbetreffende ministeries in Den Haag. In artikel 20 Regl. Gouverneur is bepaald dat hij ten aanzien van het toezicht op de naleving van rijkswetten en verdragen 'de nodige voordrachten' kan doen. Een van de meest ingrijpende bevoegdheden van de Gouverneur als koninkrijksorgaan is de mogelijkheid een aan hem voorgelegde landsverordening of landsbesluit niet vast te stellen wanneer hij de landsverordening of het landsbesluit in strijd acht met rijksregelgeving, verdragen of belangen waarvan de verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is.⁴⁷⁵

Aan de Gouverneur zijn – in zijn hoedanigheid van koninkrijksorgaan – controlerende en toezichthoudende taken en bevoegdheden toegekend. Deze taken en bevoegdheden zijn neergelegd in het Regl. Gouverneur en staan de koninkrijksregering vooral ten dienste bij de

⁴⁷² C. Borman 2012, p. 100.

⁴⁷³ Zie bijvoorbeeld artikel 34 Staatsregeling van Curaçao, waarin is bepaald dat alle landsverordeningen en landsbesluiten worden ondertekend door de Gouverneur en een of meer ministers (in de Staatsregeling van Aruba is dit artikel II.7 lid 1 en in die van Sint Maarten artikel 40 lid 1).

⁴⁷⁴ Artikel 2 lid 2 van het Statuut jo. artikel 1 lid 1 Regl. Gouverneur.

⁴⁷⁵ In artikel worden het Statuut, rijkswetten, algemene maatregelen van rijksbestuur en internationale regelingen genoemd. In paragraaf 13.5 hieronder wordt nader ingegaan op deze bevoegdheid.

uitvoering van (of de aanloop naar) het vernietigingsrecht zoals dat is neergelegd in artikel 50 van het Statuut.

Ten aanzien van het vernietigingsrecht heeft de Gouverneur een aantal belangrijke taken en bevoegdheden:

- a. *De verplichting tot het 'aanhouden' van de vaststelling van een landsverordening of een aan hem voorgedragen landsbesluit* (artikel 21 Regl. Gouverneur).

Indien er bij de Gouverneur gerede twijfel bestaat dat een landsverordening of aan hem voorgedragen landsbesluit in strijd is met een of meerdere hogere regelingen of met belangen waarvan verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is, dient hij de vaststelling aan te houden en de Koning, als hoofd van het Koninkrijk in te lichten over de vermeende strijdige landsverordening of landsbesluit. Bij koninklijk besluit – na de Raad van State voor het Koninkrijk te hebben gehoord – wordt beslist of er sprake is van strijdigheid met een hogere regeling of met belangen van het Koninkrijk. Indien er geen sprake is van strijd dient de Gouverneur de landsverordening alsnog vast te stellen, indien zodanige strijd wel wordt geacht aanwezig te zijn dient dit in het Publicatieblad te worden bekendgemaakt.⁴⁷⁶

- b. *De verplichting tot het toezenden van alle vastgestelde landsverordeningen en landsbesluiten houdende algemene maatregelen* (art. 22 lid 1 Regl. Gouverneur).

Artikel 22 Regl. Gouverneur bevat een nadere uitwerking van de vernietigingsbevoegdheid in artikel 50 van het Statuut. Voor de Gouverneur geldt krachtens het eerste lid de verplichting om alle vastgestelde landsverordeningen en landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, onverwijld door te zenden naar de Koning (als hoofd van het Koninkrijk). Met deze doorzendplicht wordt de koninkrijksregering namelijk tijdig in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van wetgevende of bestuurlijke maatregelen die (mogelijk) strijdig zijn met hogere regelingen of koninkrijksbelangen. Hoewel een vernietiging niet aan een termijn is gebonden, is het met het oog op de rechtszekerheid voor de burgers in het land waar de strijdige landsverordening of landsbesluit geldt, wel van belang dat de vernietiging zo snel mogelijk na de vaststelling door de Gouverneur plaatsvindt. Zo kan ook de omvang en schade van de rechtsgevolgen (of feitelijke gevolgen) van de vernietigde maatregel zoveel mogelijk worden beperkt.

De bovenstaande verantwoordelijkheden en bevoegdheden geven aan dat de Gouverneur een belangrijke signaleringsfunctie vervult voor het Koninkrijk. De regeling van artikel 21 van het Regl. Gouverneur wordt ook wel als een uitbreiding van het in artikel 50 van het Statuut geregelde toezicht gezien.⁴⁷⁷ Weliswaar vindt er geen vernietiging plaats, maar de Gouverneur voorkomt dat de landsverordening of het landsbesluit, houdende algemene maatregelen, formeel tot stand komt. De verplichting om de vaststelling van een landsverordening of een landsbesluit, aan te

⁴⁷⁶ Artikel 21 Regl. Gouverneur. Overigens dient de Gouverneur, alvorens hij de Koning inlicht, als landsorgaan in overleg te treden met de minister-president en de betrokken minister(s) van het betreffende land. Indien dit overleg niets oplevert licht, hij in de hoedanigheid van koninkrijksorgaan de Koning in. Hieruit blijkt weer hoe de hoedanigheden van de Gouverneur (de zogeheten Januskop) door elkaar heen lopen.

⁴⁷⁷ Borman 2012, p. 183-184.

houden is echter niet onproblematisch. Er kan zich namelijk een geval voordoen waarin de koninkrijksregering, na de Raad van State voor het Koninkrijk te hebben gehoord, het oordeel van de Gouverneur niet deelt. De Gouverneur dient de landsverordening of het landsbesluit dan alsnog vast te stellen, hetgeen schadelijk kan zijn voor zijn positie als landsorgaan en imago als figuur dat boven (partij)politieke belangen staat.

Van de in artikel 21 Regl. Gouverneur neergelegde bevoegde bevoegdheid is tot nu toe twee keer gebruikgemaakt. De eerste keer was toen de Gouverneur van Aruba weigerde een besluit tot benoeming van een minister vast te stellen. De Gouverneur informeerde hierop de koninkrijksregering. Bij koninklijk besluit werd de beslissing van de Gouverneur bekrachtigd, hetgeen betekende dat de beoogde minister alsnog niet werd benoemd.⁴⁷⁸ De tweede keer was het de Gouverneur van Curaçao die weigerde een besluit tot uitstel van de reeds uitgeschreven verkiezingen te ondertekenen.⁴⁷⁹

13.1.2. Welke maatregelen kunnen worden geschorst en vernietigd?

De regeling van artikel 50 van het Statuut voorziet, in samenhang met artikel 22 van het Regl. Gouverneur, in het ongedaan maken van in Aruba, Curaçao en Sint Maarten genomen wetgevende of bestuurlijke maatregelen die in strijd zijn met regels van een hogere rechtsorde of met de belangen die worden geacht aangelegenheden van het Koninkrijk te zijn. Door zowel wetgevende als bestuurlijke maatregelen in deze formulering op te nemen kan *iedere* maatregel van elk landsorgaan worden geschorst en vernietigd. Bij wetgevende maatregelen valt onder meer te denken aan landsverordeningen en landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, ministeriële regelingen en verordeningen van zelfstandige bestuursorganen.⁴⁸⁰ Onder bestuurlijke maatregelen kunnen landsbesluiten (houdende algemene maatregelen) en overige besluiten of handelingen van (bestuurs)organen worden verstaan. Aangezien de regeling van artikel 50 van het Statuut is gebaseerd op het Nederlandse vernietigingsrecht is niet uitgesloten dat ook landsbesluiten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en feitelijke handelingen ook in aanmerking kunnen komen voor vernietiging.⁴⁸¹

Aangezien het land de Nederlandse Antillen niet meer bestaat, wordt ten aanzien van de toepassing van artikel 50 van het Statuut ook geen onderscheid meer gemaakt tussen landsorganen en eilandsorganen. In het pre-10-10-'10-tijdperk gold namelijk dat op landsniveau alle soorten maatregelen van alle organen onder het vernietigingsrecht vielen.⁴⁸² Het onderscheid tussen lands- en eilandsorganen was noodzakelijk omdat de met het koninkrijksrecht of met andere hogere regelingen strijdige maatregelen van eilandsorganen niet onder het toepassingsbereik van artikel 50 van het Statuut vielen. Het bestuurlijk toezicht op landsniveau was afzonderlijk geregeld in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen.⁴⁸³

⁴⁷⁸ KB van 30 juni 1998, nr. 98002938, zie ook Borman 2012, p. 171.

⁴⁷⁹ Zie paragraaf 14.10 e.v.

⁴⁸⁰ De landsverordeningen en de landsbesluiten, houdende algemene maatregelen zijn de twee belangrijkste wetgevende instrumenten van de landen. Vgl. art. 71 en 79 van de Staatsregeling (Streg.) van Curaçao, art. 81 e.v. Streg. Sint Maarten en art. V.1 en V.9 Streg. Aruba.

⁴⁸¹ Zie paragraaf 2.3.1 hierboven.

⁴⁸² Borman 2012, p. 182.

⁴⁸³ Art. 93 e.v. Staatsregeling voor de Nederlandse Antillen.

13.1.3. Het toetsingskader voor schorsing en vernietiging

De bevoegdheid tot de vernietiging van wetgevende of bestuurlijke maatregelen van de Caribische landen dient ter handhaving van het koninkrijksrecht en de bescherming van de belangen van het Koninkrijk. De wetgevende en bestuurlijke maatregelen worden getoetst aan:

- a. het Statuut;
- b. rijkswetten en AMvRB's;
Hieronder vallen ook de grondwetsbepalingen die krachtens het Statuut tot het koninkrijksrecht zijn bestempeld.⁴⁸⁴
- c. internationale regelingen;
Hierbij kan worden gedacht aan verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties.
- d. belangen van het Koninkrijk.

Volgens de tekst van artikel 50 van het Statuut gaat het hierbij om 'belangen welke verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk' zijn. De bepaling maakt met deze formulering een onderscheid in koninkrijksbelangen en is daarmee minder ruim dan een formulering in de zin van 'het algemeen belang van het Koninkrijk'.⁴⁸⁵ Onder 'verzorging' vallen onder andere de onderwerpen die in artikel 3 van het Statuut zijn genoemd, zoals de verdediging van het Koninkrijk en het Nederlanderschap. 'Waarborging' verwijst naar de in artikel 43 lid 2 van het Statuut genoemde taak van het Koninkrijk, te weten het waarborgen van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur.⁴⁸⁶

De toetsingsgronden a t/m c zijn zuivere rechtmatigheidsgronden, waarbij uitsluitend het geschreven recht als toetsingskader dient. De toetsing aan de in sub d genoemde belangen van het Koninkrijk omvat een meer beleidsmatige toetsing. Uit de in de tekst van artikel 50 van het Statuut opgenomen motiveringseis blijkt dat op zijn minst duidelijk moet zijn met welke hogere regeling of welk belang van het Koninkrijk de wetgevende of bestuurlijke maatregel, of een onderdeel daarvan, in strijd is en waar die strijd uit bestaat.⁴⁸⁷ In tegenstelling tot de Nederlandse beleidsregels voor vernietiging, zoals die zijn neergelegd in het 'beleidskader spontane vernietiging', is er ten aanzien van het vernietigingsrecht in Koninkrijksverband geen vastomlijnd toetsingskader. De Nederlandse regering is in een toekomstvisie op de waarborgfunctie van het Koninkrijk wel kort ingegaan op de reikwijdte van artikel 50 van het Statuut.⁴⁸⁸ Volgens de Nederlandse regering kan optreden van het Koninkrijk op grond artikel 50 van het Statuut ook in beeld komen indien er geen sprake is van een stelselmatige inbreuk. Als voorbeeld van een incidentele inbreuk wordt een regeling die in strijd is met een verdrag genoemd.⁴⁸⁹ Gesteld wordt dat met de vernietigingsbevoegdheid niet werd beoogd de zelfstandigheid van de Caribische landen te beknotten of anderszins bemoeizucht van een hoger orgaan te creëren. Juist omdat een onbevooroordeelde en onpartijdige instantie in staat wordt gesteld te waken over de rechtsstaat

⁴⁸⁴ Bijvoorbeeld bij de in artikel 5 lid 1 van het Statuut behorende grondwetsbepalingen.

⁴⁸⁵ Van Helsdingen 1957, p. 512.

⁴⁸⁶ Borman 2005, p. 182, vgl. Van Helsdingen 1957, p. 510.

⁴⁸⁷ Van Helsdingen 1957, 512.

⁴⁸⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 850, nr. 2, p. 7.

⁴⁸⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 850, nr. 2, p. 8.

en strijd met hogere regelingen kan opheffen, wordt de noodzaak tot de invoering of de toepassing van het toetsingsrecht gereduceerd.⁴⁹⁰

13.1.4. De rechtsgevolgen van de vernietiging

De rechtsgevolgen van de vernietiging volgen uit het vernietigingsbesluit. In het Werkstuk van 1952, waarin de voorganger van artikel 50 Statuut was opgenomen, werd nog uitdrukkelijk bepaald dat het besluit van de Koning de gevolgen van de vernietiging regelde.⁴⁹¹ Dit werd echter overbodig geacht; de bevoegdheid tot vernietiging van wetgevende en bestuurlijke maatregelen is immers een koninkrijksaangelegenheid, dit betekent dat de regeling van de gevolgen in koninkrijksverband zal moeten plaatsvinden. Niet uitgesloten is dat de gevolgen van de vernietiging bij Rijkswet of AMvRB worden geregeld.⁴⁹² Overigens schrijft artikel 22 van het Regl. Gouverneur wel uitdrukkelijk voor dat het besluit tot vernietiging de gevolgen van de vernietiging regelt. Dit is anders dan de vernietiging van besluiten in Nederland. De vernietiging van een besluit van een Nederlands bestuursorgaan strekt zich in beginsel uit tot alle rechtsgevolgen van het vernietigde besluit. Toch kan in het vernietigingsbesluit worden bepaald dat de rechtsgevolgen van een vernietigd besluit geheel of gedeeltelijk in stand blijven.⁴⁹³ De vraag of wetgevende of bestuurlijke maatregelen ook gedeeltelijk kunnen worden vernietigd is niet eenduidig te beantwoorden. In artikel 50 Statuut is geen regeling voor gedeeltelijke schorsing en vernietiging opgenomen, ook in de officiële toelichting is hier niets over vermeld. Daarentegen bepaalt artikel 22 van het Regl. Gouverneur wel expliciet dat wetgevende en bestuurlijke maatregelen geheel of gedeeltelijk bij koninklijk besluit kunnen worden vernietigd.

13.2. Artikel 51 Statuut: Taakverwaarlozing

Behalve het vernietigingsrecht in artikel 51 kent het Statuut ter uitvoering van de waarborgfunctie van het Koninkrijk een tweede instrument van repressief toezicht. In artikel 51 Statuut is namelijk de bevoegdheid neergelegd een orgaan van een Caribisch land te vervangen indien het tekort schiet. Artikel 51 Statuut luidt als volgt:

“1. Wanneer een orgaan in Aruba, Curaçao of Sint Maarten niet of niet voldoende voorziet in hetgeen het ingevolge het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur moet verrichten, kan, onder aanwijzing van de rechtsgronden en de beweegredenen, waarop hij berust, een algemene maatregel van rijksbestuur bepalen op welke wijze hierin wordt voorzien.

2. Voor Nederland wordt in dit onderwerp voor zover nodig in de Grondwet voorzien.”

De officiële toelichting bij artikel 51 Statuut is vrij beknopt, verwezen wordt naar de algemene toelichting bij paragraaf 4 van het Statuut.⁴⁹⁴ Ten aanzien van de toepassing van artikel 51 Statuut wordt in de toelichting de formule herhaald die bij de waarborgfunctie in artikel 43 lid 2 Statuut is gebruikt:

⁴⁹⁰ Aldus Van Helsdingen 1957, p. 513.

⁴⁹¹ Punt 38 lid 2 van het Werkstuk van 1952.

⁴⁹² Van Helsdingen 1957, p. 510.

⁴⁹³ Artikel 10:42, eerste en tweede lid, Awb.

⁴⁹⁴ Zie ook paragraaf 12.1-12.3 hierboven.

“Wanneer vanwege het land niet of niet voldoende voorzien wordt in die zaken, waarin het rechtens gehouden is te voorzien, moet de mogelijkheid bestaan, dat vanwege het Koninkrijk maatregelen worden genomen om voor de voorziening zorg te dragen. Uiteraard kan voor zulk een maatregel slechts aanleiding bestaan, indien intern redres in het land niet plaatsvindt.”⁴⁹⁵

In deze paragraaf wordt ingegaan op de voorwaarden voor de toepassing van de taakverwaarlozingsregeling en op enkele bijzondere aspecten van artikel 51 lid 1 Statuut. Hierbij wordt ook stilgestaan bij de verhouding tot en de verschillen met de artikelen 43 en 50 Statuut. Zoals hierboven bij de uiteenzetting van het vernietigingsrecht is gedaan zal in deze paragraaf ten aanzien van de taakverwaarlozingsregeling van artikel 51 Statuut ook worden ingegaan op de volgende vragen:

- Welk orgaan is bevoegd tot de interventie op grond van artikel 51 Statuut?
- Welke organen kunnen worden onderworpen aan de in artikel 51 Statuut opgenomen bevoegdheid?
- Wat zijn de toetsingsgronden?
- Wat zijn de rechtsgevolgen?

13.2.1. Welk orgaan is bevoegd tot de interventie?

Alvorens wordt ingegaan op de voorwaarden van artikel 51 Statuut, dient eerst te worden vastgesteld aan welk orgaan de bevoegdheid tot interventie is toegekend. Uit de tekst van het artikel en de in de officiële toelichting gebruikte de algemene formulering ‘vanwege het Koninkrijk maatregelen worden genomen’, is namelijk niet direct op te maken welk koninkrijksorgaan is bevoegd maatregelen te nemen. De laatste zinsnede van het eerste lid geeft de belangrijke aanwijzing, namelijk dat een algemene maatregel van rijksbestuur (AMvRB) bepaalt op welke wijze hierin kan worden voorzien.

De algemene maatregel van rijksbestuur vindt zijn grondslag in artikel 14 lid 2 Statuut. Hierin is bepaald dat de regeling van aangelegenheden die niet krachtens het Statuut bij rijkswet zijn voorbehouden kan geschieden bij AMvRB.⁴⁹⁶ In tegenstelling tot de de totstandkoming van rijkswetten is in het Statuut geen procedure voorgeschreven voor de totstandkoming van AMvRB’s en is evenmin een vorm bepaald. Dat een AMvRB door de koninkrijksregering wordt vastgesteld, vloeit voort uit de algemene regelingsbevoegdheid van de koninkrijksregering uit artikel 4 lid 1 Statuut, in samenhang met de schakelbepaling van artikel 5 lid 1 Statuut. Laatstgenoemde bepaling verwijst naar de toepasselijkheid van de Grondwet. Dit betekent dat voor een zelfstandige AMvRB, zoals die genoemd in artikel 51 Statuut, artikel 89 lid 1 van de Grondwet van toepassing is en de vaststelling bij KB geschiedt. Met de toepasselijkheid van artikel

⁴⁹⁵ Van Helsdingen 1957, p. 482.

⁴⁹⁶ De mogelijkheid om een zelfstandige AMvRB vast te stellen, wordt in de toekomst aanzienlijk beperkt. In 2001 diende PVDA Tweede Kamerlid Van Oven een initiatiefvoorstel in tot wijziging van artikel 14, lid 2 van het Statuut, met als strekking om zelfstandige AMvRB’s zoveel mogelijk te beperken. Dit voorstel is lang blijven liggen en in 2014 door PVDA- Tweede Kamerlid Van der Laar weer afgestoft (*Kamerstukken II* 2001/02 27 570, nr. 9) en de verdediging op zich genomen. Het initiatiefvoorstel is op 5 juli 2016 aangenomen door de Eerste Kamer.

10 lid 1 van het Statuut betekent de vaststelling bij KB dat een op artikel 51 lid 1 van het Statuut gebaseerde ontwerp-AMvRB zou moeten worden vastgesteld door de koninkrijksregering.⁴⁹⁷

In het licht van de systematiek van het Statuut blijkt dus dat de beslissingsbevoegdheid ter zake van een interventie krachtens artikel 51 van het Statuut - evenals de vernietigingsbevoegdheid in artikel 50 van het Statuut - bij de koninkrijksregering ligt. Overigens dient nog te worden opgemerkt dat evenals bij de toepassing van artikel 50 van het Statuut, de conflictenregeling van artikel 12 van het Statuut door de desbetreffende gevolmachtigde minister kan worden ingeroepen. Ook de Raad van State voor het Koninkrijk wordt betrokken bij de besluitvorming, aangezien de interventie bij AMvRB geschiedt en krachtens artikel 15 lid 3 van de Wet op de Raad van State, de Raad van State voor het Koninkrijk dient te worden gehoord over ontwerp-AMvRB's.

13.2.2. Het object van de interventie

In de aanhef van artikel 51 van het Statuut is bepaald dat het dient te gaan om een nalaten van een orgaan in Aruba, Curaçao of Sint Maarten. Een nadere specificatie van welke organen dit betreft wordt niet in de officiële toelichting gegeven. Aangezien met de opheffing van het land de Nederlandse Antillen de eilandgebieden zijn komen te vervallen, hoeft er geen onderscheid meer te worden gemaakt tussen eilandsorganen en landsorganen. In de officiële toelichting bij artikel 51 van het Statuut wordt namelijk gesproken van 'vanwege het land niet of niet voldoende voorzien', hetgeen betekent dat uitsluitend de landsorganen onder het toepassingsbereik van artikel 51 van het Statuut vallen. Taakverwaarlozing van decentrale organen was ten tijde van het land de Nederlandse Antillen immers een landsaangelegenheid en was geregeld in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen (art. 93).⁴⁹⁸

13.2.3. Het toetsingskader

Volgens de tekst van artikel 51 van het Statuut dient er voor interventie sprake te zijn van een niet of niet naar behoren voorzien in hetgeen ingevolge het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur door het orgaan moet worden verricht. Wanneer er sprake is van een situatie waarin moet worden geïntervenieerd heeft de statuutgever niet uitputtend willen regelen, in de officiële toelichting zijn echter wel enige aanknopingspunten te vinden:

- a. *Er dient in de eerste plaats sprake te zijn van een toestand die aanleiding geeft tot ingrijpen.* In tegenstelling tot de incidentele gevallen waarin het vernietigingsrecht kan worden toegepast, heeft de voor interventie vereiste toestand van artikel 51 van het Statuut een

⁴⁹⁷ Artikel 4 lid 2 onder 1 Reglement van Orde van de Ministerraad bepaalt dat ontwerp-AMvRB's worden behandeld in de RMR. Volgens artikel 10 lid 1 van het Statuut nemen de gevolmachtigde ministers deel aan de beraadslagingen van de raad van ministers over de aangelegenheden die hun land raken. De Nederlandse ministerraad wordt dus RMR op het moment dat wordt beraadslaagd over een koninkrijksaangelegenheid dat een land raakt en een of meerdere gevolmachtigde minister deelneemt aan die beraadslaging. Zie ook Van Rijn 2019, p. 150-151.

⁴⁹⁸ In de land-eiland verhoudingen kon destijds pas sprake zijn van disfunctioneren in de zin van artikel 51 van het Statuut indien het land in gebreke bleef op te treden tegen het disfunctioneren van eilandsorganen.

meer structureel karakter.⁴⁹⁹ Het incidenteel disfunctioneren van een enkel landsorgaan is niet voldoende⁵⁰⁰

- b. *Ten tweede dient te zijn gebleken dat het land zelf geen redres meer kan bieden aan de ontstane toestand.*

Hiervan kan sprake zijn indien het gehele samenstel van landsorganen haar plicht niet meer vervult. Ook is het mogelijk dat de regering van het land tekort schiet en de Staten de regering niet ter verantwoording roept. Ten slotte wordt aangenomen dat het land zelf geen redres meer kan bieden aan de ontstane toestand indien de Staten weigeren mee te werken en de regering de Staten niet ontbindt.⁵⁰¹

Meer in het algemeen dient er sprake te zijn van een toestand waarin het land in een impasse is geraakt, of het landsbestuur anderzijds ernstig is ontregeld en van minder vergaande maatregelen geen baat meer kan worden verwacht. Vanwege het *ultimum remedium*-karakter van dit instrument dient met de bevoegdheid van artikel 51 van het Statuut terughoudend te worden omgegaan.

Overigens dient te worden opgemerkt dat het bij de toetsing aan artikel 51 van het Statuut gaat om het functioneren van het landsbestuur in de volle omvang, de taakverwaarlozing is namelijk niet beperkt tot de koninkrijksaangelegenheden. Zo is het denkbaar dat het landsbestuur bij de uitvoering van de aangelegenheden die onder de autonomie van de landen vallen ernstig tekortschiet en het Koninkrijk ter uitoefening van de waarborgfunctie in artikel 43 lid 2 van het Statuut genoodzaakt is in te grijpen.⁵⁰²

Motivering

De tekst van artikel 51 van het Statuut bevat een strenge motiveringseis; de AMvRB dient 'onder aanwijzing van de rechtsgronden en de beweegredenen' te worden gegeven, waarbij niet kan worden volstaan met verwijzing naar een niet-uitgevoerde wetsbepaling.⁵⁰³ In de nota van toelichting bij de AMvRB zal een gedegen inhoudelijke motivering moeten worden gegeven, waarin in ieder geval wordt ingegaan op de hierboven in punt a. en b. genoemde criteria.

13.2.4. De rechtsgevolgen van de interventie

De AMvRB waarmee wordt ingegrepen, bevat de te nemen voorzieningen en maatregelen en daarmee dus ook de beoogde rechtsgevolgen van de interventie.⁵⁰⁴ De tekst noch de officiële toelichting bevatten een uitwerking van de voorzieningen die kunnen worden getroffen, hetgeen kan impliceren dat aan de inhoud in beginsel geen beperkingen worden gesteld. Wel kan uit de algemene toelichting bij paragraaf 4 van het Statuut worden opgemaakt dat het ingrijpen erop

⁴⁹⁹ Van Helsdingen 1957, p. 516.

⁵⁰⁰ Borman 2012, p. 185.

⁵⁰¹ Van Helsdingen 1957, p. 516-517.

⁵⁰² Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een situatie waarin de handhaving van de openbare orde in het geding komt.

⁵⁰³ Van Helsdingen 1957, p. 518.

⁵⁰⁴ Van Helsdingen betoogde dat het in artikel 51 van het Statuut gebruikte woord 'kan' ziet op vrijheid in de keuze voor de wijze waarop wordt ingegrepen. Zo zou interventie bij Rijkswet in plaats van AMvRB niet zijn uitgesloten, zie Van Helsdingen 1957, p. 518. Volgens mij ziet de 'kan'-formulering meer op de discretionaire bevoegdheid tot interventie dan de keuze voor AMvRB of Rijkswet.

moet zijn gericht de landsorganen normaal te doen functioneren. De officiële toelichting bij artikel 43 van het Statuut is te dien aanzien concreter geformuleerd en biedt daarom meer aanknopingspunten:

(..) Een uitputtende opsomming van de maatregelen, die in aanmerking kunnen komen, is niet te geven. Slechts kan als algemeen beginsel worden gesteld, dat ingrijpen niet verder mag gaan dan de omstandigheden strikt noodzakelijk maken. Voorts dient, zoals reeds opgemerkt, het ingrijpen steeds gericht te zijn op zo spoedig mogelijk herstel van de normale toestand. De landsregelingen zelf zijn voor het Koninkrijk onaantastbaar. In overeenstemming hiermede moet het bestuur der landen worden gevoerd.⁵⁰⁵

De inhoud van de te nemen voorzieningen hangt geheel af van de omstandigheden waaruit de noodzaak tot ingrijpen is ontstaan. Niet uitgesloten is dat een land geheel ‘onder curatele’ komt te staan en dat wordt bepaald dat de bevoegdheid tot het vaststellen van formele wetgeving (landsverordeningen) op koninkrijksniveau wordt uitgeoefend.⁵⁰⁶ Uit de verplichting dat het ingrijpen gericht dient te zijn op een *zo spoedig mogelijk herstel van de normale toestand*, blijkt dat de in de AMvRB opgenomen voorzieningen en maatregelen van tijdelijke aard zijn. Een interventie op grond van artikel 51 van het Statuut is enigszins vergelijkbaar met de Nederlandse regeling voor taakverwaarlozing van autonome taken.⁵⁰⁷ Evenals in Nederland worden in de rechtsgevolgen van een interventie *ad hoc* bij een specifieke regeling (wet of AMvRB) voorzien. Dit geldt ook voor het *ultimum remedium*-karakter van de interventie. Ten aanzien van een Nederlands decentraal orgaan is interventie slechts mogelijk indien er sprake is van een ‘grovelijke’ verwaarlozing van autonome taken, terwijl het ten aanzien van de Caribische landen dient te gaan om een structurele ‘situatie waarin het land zelf geen redres kan bieden’.⁵⁰⁸

Een bijzondere positie voor Nederland

In zowel artikel 50 als 51 van het Statuut is bepaald dat voor Nederland in de genoemde onderwerpen ‘voor zover nodig’ in de Grondwet wordt voorzien. Deze formulering is gekozen om tot uitdrukking te brengen dat Nederland met betrekking van het bestuurlijk toezicht geen bevoorrechte positie inneemt ten opzichte van de andere landen. Deze perceptie van gelijkwaardigheid met betrekking tot deze bevoegdheden is echter fictief, tot daadwerkelijke grondwettelijke voorzieningen hebben zij namelijk niet geleid.⁵⁰⁹ Volgens de officiële toelichting doet zich echter een complicatie voor wegens de samenvallende organen van het Koninkrijk met de Nederlandse organen. Dit geldt in het bijzonder voor de koninkrijksregering. Waarschijnlijk werd voorziening in de Grondwet om die reden overbodig geacht.

Hierbij dient zich de vraag aan of, bij gebreke van een regeling in de Grondwet, interventie in Nederland op grond van artikel 50 of 51 van het Statuut alsnog mogelijk is. Het is namelijk niet geheel ondenkbaar dat er in Nederland wetgeving of bestuurlijke maatregelen gelden die in strijd zijn met het koninkrijksrecht of de belangen van het Koninkrijk. Dit geldt evenwel voor de

⁵⁰⁵ Zie de weergave van de officiële toelichting op artikel 43 van het Statuut in Van Helsdingen 1957, p. 482.

⁵⁰⁶ Vgl. Borman 2012, p. 186.

⁵⁰⁷ Vgl. Hoofdstuk 12.3 hierboven.

⁵⁰⁸ Zie Hoofdstuk 14 voor de wijze waarop de rechtsgevolgen voor de toepassing van artikel 51 van het Statuut in Curaçao in 2017 zijn bepaald.

⁵⁰⁹ Borman noemt de in artikel 51 lid 2 van het Statuut tot uitdrukking gebrachte gelijkwaardigheid een ‘slag in de lucht’. Borman 2012, p. 186.

mogelijkheid dat een Nederlands orgaan niet of niet voldoende voorziet in hetgeen krachtens het koninkrijksrecht moet worden verricht. Ten aanzien van artikel 50 van het Statuut geldt dat het theoretisch mogelijk is dat een met een rijkswet of Statuut strijdige wet op aangeven van een (gevolmachtigde) minister wordt ingetrokken.⁵¹⁰ Indien er sprake is van taakverwaarlozing door een Nederlands orgaan is interventie door het Koninkrijk haast ondenkbaar, maar theoretisch niet onmogelijk. Indien is nagelaten wetgeving tot stand te brengen lijkt het niet wenselijk om middels een AMvRB te voorzien in hetgeen de formele wetgever had behoren te doen. Dit druist immers in tegen het primaat van de formele wetgever. Sinds het Meerenberg-arrest is er in het Nederlandse staatsbestel geen plaats meer voor zelfstandige AMvRB's en dus ook niet voor zelfstandige AMvRB's die in Nederland gelden.⁵¹¹ Toch heeft de koninkrijksregering zich in het verleden gewaagd aan het vervaardigen van een zelfstandige AMvRB. In 1996 werd de Kustwacht voor het Caribisch deel van het Koninkrijk via een zelfstandige AMvRB opgericht.⁵¹²

Indien wordt nagelaten een AMvB tot stand te brengen valt dan ook geen AMvRB te verwachten, met uitzondering van de aanvulling met enkele gevolmachtigde ministers gaat het immers om hetzelfde orgaan. Concluderend is het niet goed voorstelbaar dat de koninkrijksregering een Nederlands orgaan 'op de vingers tikt'.

13.3. Taakverwaarlozing in de praktijk: de eilandgebieden van de voormalige Nederlandse Antillen

De toezichtsbevoegdheden van de artikelen 50 en 51 van het Statuut zijn tot op heden respectievelijk niet of slechts zelden toegepast. De in artikel 43 lid 2 van het Statuut neergelegde waarborgfunctie van het Koninkrijk is in het verleden een aantal keer aangevoerd om problemen op te lossen die zich op eilandsniveau hebben voorgedaan.⁵¹³ In drie gevallen heeft dit geleid tot ingrijpen door het Koninkrijk, met maatregelen die in AMvRB's werden vastgelegd.⁵¹⁴ Voor de eerste twee AMvRB's werd artikel 93 van de (voormalige) Staatsregeling van de Nederlandse Antillen (hierna: Streg.) als rechtsgrondslag gebruikt. Ter illustratie van hoe artikel 51 van het Statuut in de praktijk kan worden toegepast wordt in deze paragraaf uiteengezet hoe het 'eilandelijke' equivalent van de in artikel 51 van het Statuut opgenomen taakverwaarlozingsregeling is gebruikt.

In het pre-10-10- '10-tijdperk werd het bestuurlijk toezicht in de afzonderlijke eilandgebieden van het land de Nederlandse Antillen uitgeoefend door de landsregering. Op grond van de ERNA konden eilandsverordeningen aan goedkeuring worden onderworpen of worden geschorst en

⁵¹⁰ Hiertoe zou een wetsvoorstel tot intrekking van de met het koninkrijksrecht strijdige wet (of KB) moeten worden ingediend. Met toepassing van de procedure van artikel 12 van het Statuut zou de RMR dienen te besluiten of een zodanig wetsvoorstel zal worden voorbereid. Van Helsdingen 1957, p. 509.

⁵¹¹ HR 13 januari 1879, W 4330, waarin een materieel wetsbegrip wordt gehanteerd, is er in het Nederlandse staatsbestel geen plaats meer voor zelfstandige AMvB's en dus ook niet voor zelfstandige AMvRB's die in Nederland gelden.

⁵¹² Besluit van 14 december 1995, *Stb.* 1995, 618. Wanneer het initiatiefvoorstel-Van Oven, waarvan de verdediging is overgenomen door TK-lid Van Laar, tot het beperken van zelfstandige AMvRB's in werking treedt, zijn zelfstandige AMvRB's op grond van artikel 14 en 38 van het Statuut niet meer toegestaan.

⁵¹³ Hiermee worden de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen bedoeld.

⁵¹⁴ De derde AMvRB, die is gegeven op grond van artikel 51 lid 1 van het Statuut van 3 april 2017, *Stb.* 2017, 138, zal worden besproken in paragraaf 14.11 hieronder.

vernietigd.⁵¹⁵ Op het stelsel van het zogeheten 'hoger toezicht' door de landsregering werden in de Streg. twee uitzonderingen gemaakt. Een eerste uitzondering had betrekking op de goedkeuring van eilandsverordeningen of besluiten en beschikkingen van eilandsorganen en de bevoegdheid tot schorsing en vernietiging van eilandsverordeningen of besluiten en beschikkingen van de eilandsorganen. Deze bevoegdheden konden op grond van artikel 93 lid 3 Streg. worden overgedragen aan de Koning of de Gouverneur als koninkrijksorgaan. Deze overdracht was facultatief.

De tweede uitzondering was dwingend geformuleerd en behelsde een ingrijpende taakverwaarlozingsregeling voor de eilandgebieden. Artikel 93 Streg. bepaalde dat wanneer de regeling en huishouding van een eilandgebied grovelijk werden verwaarloosd, bij AMvRB kon worden bepaald op welke wijze in het bestuur werd voorzien. Met deze regeling werd een landsaangelegenheid – de toezichtsverhouding tussen het land en de eilandgebieden – verheven tot koninkrijksaangelegenheid. De aan de koninkrijksregering toegekende bevoegdheid van artikel 93 (en ook die van 92, lid 3) Streg. was bedoeld om de zelfstandigheid van de eilandgebieden tegenover de op Curaçao gevestigde landsregering te waarborgen.⁵¹⁶ Hieronder wordt de werking van het hoger toezicht door het Koninkrijk op de eilandgebieden geschetst aan de hand van twee voorbeelden: de bestuurscrisis in Curaçao van 1960 en de 'ondercuratelestelling' van Sint Maarten in 1993.⁵¹⁷

13.3.1. De bestuurscrisis in het eilandgebied Curaçao (1960)

Halverwege 1959 ontstond er in het eilandgebied Curaçao een heftig conflict tussen de eilandsraad (de volksvertegenwoordiging op eilandsniveau, hierna: de raad) en het bestuurscollege (samengesteld uit de gezaghebber en de gedeputeerden, hierna: het college).⁵¹⁸ Na de eilandsraadsverkiezingen van 1959 werd een meerderheidscoalitie gevormd van drie partijen, inclusief een eenmansfractie van het eilandsraadslid Rozario. De coalitie van de Nationale Volkspartij (NVP) en de Curaçaose Onafhankelijke Partij (COP) aangevuld met het uit de Democratische Partij (DP) gestapte eilandsraadslid Rozario, had 11 van de 21 zetels. Vanwege het opstappen van het lid Rozario bleef een coalitie van de DP met de Katholieke Volkspartij (KVP) steken op 10 zetels. Uit deze meerderheidscoalitie werd een college van gedeputeerden samengesteld van uitsluitend coalitieleden, inclusief het eilandsraadslid Rozario. Dit leidde tot grote onvrede in de raad, waarop een NVP-lid, eilandsraadslid Cathalina, besloot over te stappen naar de DP. Met deze zet kon de oude DP/KVP-meerderheid in de raad worden hersteld.⁵¹⁹ Al snel werd in de raad een motie van wantrouwen tegen het voltallige college aangenomen. Het college legde de motie naast zich neer, waarop de raad overging tot andere middelen om het college het

⁵¹⁵ Artikelen 100-104 ERNA.

⁵¹⁶ Het bieden van een grote zelfstandigheid voor de eilandgebieden en het opnemen van waarborgen door het Koninkrijk moest tegenwicht bieden aan de dominantie van Curaçao. Zie ook hoofdstuk 6 in deel II over autonomie en Aruba.

⁵¹⁷ Hoewel de kwestie De Wit in dit kader ook interessant is, wordt dit vanwege de beperkte ruimte buiten beschouwing gelaten.

⁵¹⁸ Het eilandelijk bestuursmodel was ingericht naar het Nederlands gemeentelijk model, dat bestaat uit de burgemeester, het college en de gemeenteraad. Vgl. artikel 6 Gemeentewet. Het eilandelijk bestuursmodel wordt nog altijd gebruikt voor de openbare lichamen BES, zie artikel 5 van de Wet openbare lichamen BES (WolBES).

⁵¹⁹ J.H.A. Logemann, *Het Antilliaanse staatsrecht in beroering*, *NJB* 1960, p. 254-253.

werk onmogelijk te maken.⁵²⁰ Geen van de door de raad ingezette instrumenten leidde echter tot het door de raad gewenste resultaat: het college bleef zitten.

De regering van het land de Nederlandse Antillen (hierna: de landsregering) meende niet te beschikken over de nodige instrumenten om de bestuurlijke chaos te beëindigen.⁵²¹ Zij schakelde - met toepassing van art. 93 Streg. - de hulp in van de koninkrijksregering. Die maakte met een AMvRB een einde aan de impasse.⁵²² In de considerans van de AMvRB liet de koninkrijksregering de gevoeligheid van de ingreep blijken, namelijk door expliciet te vermelden dat de voorziening op verzoek van de Antilliaanse regering werd getroffen.⁵²³ Ingrijpen was echter onvermijdelijk, aangezien op grond van rapporten van de landsregering vast was komen te staan dat er sprake was van een toestand waarin “zelfs de besluitvorming en de uitvoering van besluiten, nodig voor de gewone gang van zaken niet langer plaatsvond”.⁵²⁴

De in de AMvRB Curaçao opgenomen voorzieningen waren ingrijpend. Artikel 2 AMvRB Curaçao bepaalde dat er geen gedeputeerden in het eilandgebied Curaçao waren. Met deze bepaling werd het ontslag van de zittende gedeputeerden mogelijk gemaakt.

Alle bevoegdheden van het college werden krachtens artikel 1 AMvRB Curaçao overgedragen aan de gezaghebber. Besluiten die de gezaghebber in dit kader nam, werden geacht door het college te zijn genomen. De gezaghebber diende zich volgens artikel 4 AMvRB Curaçao ‘stipt naar de bevelen’ te gedragen die de Antilliaanse minister van Algemene Zaken nodig achtte te geven. De bevoegdheden van de raad bleven echter onaangetast. De gezaghebber diende als commissaris van de Antilliaanse landsregering direct samen te werken met een verdeelde raad.⁵²⁵

De regeling trad per direct in werking en zou eindigen wanneer de koninkrijksregering van oordeel was dat “het gevaar dat de regeling en het bestuur van het Eilandgebied Curaçao grovelijk verwaarloosd zullen worden” niet langer aanwezig was.⁵²⁶

De ingreep bij AMvRB heeft de gemoederen in Curaçao niet direct doen bedaren; sterker nog, het bleef nog lang onrustig.⁵²⁷ Uiteindelijk heeft het nog tot juli 1960 geduurd voordat de Antilliaanse regering een verzoek tot intrekking van de AMvRB had ingediend.⁵²⁸

⁵²⁰ Waaronder het weigeren de begroting voor 1960 in behandeling te nemen, de weigering een leningsvoorstel te behandelen en zelfs het intrekken van het salaris van de gedeputeerden.

⁵²¹ De ERNA bevatte toen nog geen regeling waarmee de gedeputeerden konden worden gedwongen af te treden. Later werd artikel 50a ERNA ingevoegd, dat voorzag in het doen aftreden van gedeputeerden.

⁵²² Algemene Maatregel van Rijksbestuur van 30 januari 1960, P.B. 1960, nr.13, hierna te noemen: AMvRB 1960.

⁵²³ In het verzoek van de Antilliaanse regering van 11-1-1960 stond uitdrukkelijk dat in het land zelf geen redresmogelijkheid aanwezig was. Vanwege in de Eilandenregeling opgenomen waarborgen voor de eilandelijke autonomie, had de landsregering geen wettelijke bevoegdheden om te kunnen ingrijpen. Zie ook Oostindie/ Klinkers 2001, p. 326.

⁵²⁴ Considerans bij KB van 30 januari 1960, P.B. 1960, nr. 13.

⁵²⁵ Gezaghebber Gorsira kreeg bij deze ondankbare taak de nodige kritiek te verduren, Logemann 1960, p. 252.

⁵²⁶ Of van rechtswege met ingang van 7 juli 1963.

⁵²⁷ De kranten stonden destijds vol van beschuldigingen van ‘koloniaal ingrijpen’. Er was zelfs een standbeeld van H.M. Juliana beklad, iets wat in de West (de gebieden stonden bekend om hun koningsgezindheid) niet eerder was gebeurd. De eilandsraad bood per telegram aan de Staten-Generaal namens de bevolking van Curaçao haar welgemeende excuses aan. Zie *Handelingen I* 1959/60, p. 205.

⁵²⁸ Bij KB van 12 juli 1960, nr. 1, P.B. 1960, nr.127, werd de AMvRB 1960 vervallen verklaard.

13.3.2. Sint Maarten onder curatele

Een lange voorgeschiedenis

Het ingrijpen in het bestuur van het eilandgebied Sint Maarten had een langere voorgeschiedenis dan de AMvRB voor Curaçao in 1960. De problemen in Sint Maarten waren het gevolg van een decennialange scheefgegroeide ontwikkeling die had geleid tot een bestuurlijke chaos.⁵²⁹ Het bestuurlijk apparaat bleef achter bij de stormachtige economische ontwikkeling van het eiland en hoewel de bevolking groeide en het toerisme op Sint Maarten explosief steeg, bleef de besluitvorming van het bestuur de kenmerken van een kleine dorpsgemeenschap vertonen.⁵³⁰ De capaciteit van het overheidsapparaat was te klein om de ontwikkelingen bij te benen. Besluiten werden voornamelijk in de informele sfeer genomen zonder gedegen belangenafweging en er waren te weinig ambtenaren om de bestuurders op hun verantwoordelijkheid te wijzen. In het bestuur van het eiland maakte één partij de dienst uit, de Democratische Partij (DP). Aan het roer van deze partij stond Claude Wathey, die zowel politiek als maatschappelijk veel macht had.⁵³¹ Al in 1979 rapporteerde de commissie Bakhuis over de staat van het bestuur in Sint Maarten.⁵³² Deze commissie gaf het eilandsbestuur “een dikke onvoldoende”. De conclusies in het rapport-Bakhuis hebben echter niet direct geleid tot interventies vanuit het land de Nederlandse Antillen of vanuit het Koninkrijk. Op landsniveau was er geen animo om de instrumenten van bestuurlijk toezicht te gebruiken, omdat de regeringscoalitie van het land mede steunde op de DP.⁵³³ Ook vanuit het Koninkrijk was er weinig animo om in te grijpen. Ingrijpen in de eilandelijke huishouding – zonder uitdrukkelijk verzoek van de landsregering – strookte namelijk niet met het in de jaren ‘70 en ‘80 op dekolonisatie en onafhankelijkheid gerichte beleid.

Het onderzoek van de Commissie Pourier⁵³⁴

Begin jaren ‘90 volgde een koerswijziging. In alle delen van het Koninkrijk was duidelijk geworden dat de koninkrijksbanden voorlopig niet meer zouden worden verbroken.⁵³⁵ Deze koerswijziging ging gepaard met het besef dat er ten aanzien van Sint Maarten wat moest gebeuren. De landsregering stelde een commissie in die de opdracht kreeg onderzoek te doen naar de besluitvorming door de bestuursorganen van het eilandgebied Sint Maarten.⁵³⁶ In een in mei 1992 verschenen rapport presenteerde de Commissie haar bevindingen. In niet te misverstande bewoordingen concludeerde de Commissie dat het eilandsbestuur van Sint Maarten zeer ernstig en structureel faalde. De Commissie constateerde onder andere dat:

⁵²⁹ Zie voor een uitgebreide reconstructie A.B. van Rijn, *Sint Maarten onder curatele, TAR-Justicia* 1993, p. 131-142.

⁵³⁰ Van Rijn 1993, p. 131.

⁵³¹ Wathey gold bijna veertig jaar als de grootste machthebber van Sint Maarten en werd ook wel de ‘ongekroonde koning van Sint Maarten’ genoemd. Grote projecten op het eiland hadden pas kans van slagen als Wathey zijn fiat had gegeven, *NRC* 10 juli 1992.

⁵³² De door de Antilliaanse landsregering ingestelde onderzoekscommissie werd vernoemd naar haar voorzitter, Donald Bakhuis.

⁵³³ De artikelen 98 t/m 103 ERNA boden het land bevoegdheden om bijvoorbeeld wetgevende en bestuurlijke maatregelen te vernietigen.

⁵³⁴ Genoemd naar de voorzitter van de Commissie, oud-premier Miguel Pourier.

⁵³⁵ Zo ging de Arubaanse soevereiniteitsoverdracht per 01-01-1996 niet door, kwamen vanuit Nederland meer signalen dat meer verantwoordelijkheid moest worden genomen voor de kwaliteit van het bestuur in de overzeese gebieden en sprak de bevolking van de Nederlandse Antillen zich uitdrukkelijk uit voor behoud van de status quo.

⁵³⁶ De Commissie Pourier (hierna: de Commissie) werd ingesteld bij Landsbesluit van 19 december 1991, nr. 1, P.B. 1991, 122.

- bestuursorganen zich niet of niet voldoende hielden aan de wettelijke voorschriften;
- er geen begrotingen werden vastgesteld;
- de eilandsraad geen gebruik maakte van zijn budgetrecht en onvoldoende inhoud gaf aan zijn bestuursstaak;
- de financiële situatie van het eilandgebied onrustbarend slecht was;
- er geen regels waren voor de ambtelijke voorbereiding en uitvoering van besluiten van bestuursorganen;
- er geen regels waren voor de wijze waarop en door wie deze besluiten dienden te worden genomen;
- als gevolg van het ontbreken van deze regels politieke benoemingen in de hand werden gewerkt. Hierdoor werd het werk van de diensten gefrustreerd;
- de diensthoofden als gevolg van de vele politieke benoemingen gedemotiveerd waren;
- de gezaghebber geen gebruik maakte van zijn bevoegdheden in het kader van het bestuurlijk toezicht;⁵³⁷
- er geen functionerend kredietbewakingssysteem was;
- er sprake was van een onderbezetting van het ambtelijk apparaat, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Ook was er onvoldoende kantoorruimte en ontbrak het bij sommige diensten aan de noodzakelijke kantooruitrusting.⁵³⁸

De meest omvattende conclusie van de Commissie luidde dat het bestuur van het eilandgebied Sint Maarten simpelweg niet bestuurde.⁵³⁹ Er werd nauwelijks verantwoording afgelegd door de ambtelijke dienst. Dit gold zowel voor de verantwoording in financiële zin als voor de voortgang van in uitvoering genomen besluiten. Zo werden er geen schriftelijke rapportages ingediend of voorstellen gedaan om beslissingen van het bestuur uit te lokken.⁵⁴⁰ Het bestuur reageerde niet op hetgeen de ambtelijke diensten ter beslissing voorlegden en er waren geen normen aan de hand waarvan de voortgang en de uitkomsten van ambtelijke processen werden getoetst. Zowel de raad als het college waren niet geïnteresseerd in de toetsing van de bestuurlijke en operationele processen aan de effectiviteit van de genomen maatregelen, kostenbeheersing en efficiëntie.⁵⁴¹ Bovendien was er geen beleidsfilosofie. Sinds 1988 hadden zowel het bestuurscollege als de eilandsraad geen beleidskeuzes kenbaar gemaakt over het ten gunste van de samenleving van Sint Maarten te voeren beleid en de daarvoor benodigde middelen.

De Commissie stelde vast dat er, als gevolg van het Nederlandse dekolonisatiebeleid, ruimte was ontstaan voor een ontwikkeling van een politieke cultuur die na verloop van tijd het bestuur van Sint Maarten ontworptte. Door een combinatie van macht op eilandsniveau en invloed op landsniveau konden de in de staatkundige structuur ingebrachte *checks and balances* buiten werking worden gesteld.⁵⁴² Hiermee kwamen de bestuurders in de gelegenheid om de

⁵³⁷ Bijv. de toepassing van artikel 98 e.v. ERNA, het opschorten en aan de Gouverneur voorleggen van besluiten die voor vernietiging in aanmerking komen.

⁵³⁸ Rapport van de Onderzoekscommissie Besluitvorming Sint Maarten, mei 1992 (Hierna: Rapport-Pourier), Bijlage bij *Kamerstukken II* 1991/92, 22300 IV nr. 15, p. 2.

⁵³⁹ Rapport Pourier, p. 54.

⁵⁴⁰ Rapport Pourier, p. 48.

⁵⁴¹ Rapport Pourier, p. 50.

⁵⁴² Op landsniveau bestonden immers steeds regeringscoalities die waren aangewezen op de steun van de Sint Maartense DP.

bestuurlijke besluitvorming en de daarmee gepaard gaande besteding van overheidsmiddelen aan te wenden voor het behoud van de eigen verworven posities. De Commissie meende dat er een situatie was ontstaan waarbij een denkbeeldige lijn werd overschreden, waardoor er sprake was van grove verwaarlozing van de regeling en het bestuur van het eilandgebied Sint Maarten. Die overschrijding deed zich voor omdat de bestuurders stelselmatig en voortdurend nalieten die handelingen te verrichten of maatregelen te treffen die in het belang van de eilandelijke huishouding waren.

De interventie

De Commissie adviseerde tot de toepassing van artikel 93 Streg.⁵⁴³ De positie van de gezaghebber diende tijdelijk te worden versterkt om zo verschillende bestuurlijke maatregelen te treffen die de bestuurlijke chaos moesten herstellen. De koninkrijksregering kwam direct na het verschijnen van het rapport van de Commissie in actie. Eerst werd een nieuwe gezaghebber benoemd.⁵⁴⁴ Vervolgens werd de minister van Antilliaanse en Arubaanse Zaken bij KB gemachtigd om de Gouverneur van de Nederlandse Antillen als orgaan van het Koninkrijk aanwijzingen te geven in het kader van het herstel van de deugdelijkheid van het bestuur in Sint Maarten.⁵⁴⁵ In hetzelfde KB werd ook opgenomen dat de Gouverneur op zijn beurt bevoegd was aanwijzingen te geven aan de gezaghebber van Sint Maarten. Gouverneur Saleh maakte ook daadwerkelijk gebruik van deze bevoegdheid. Zo instrueerde hij de gezaghebber alle belangrijke daden van eilandelijke regelgeving en andere concept-besluiten met belangrijke bestuurlijke en financiële gevolgen ter toetsing aan hem - als orgaan van het Koninkrijk - voor te leggen. In het KB werd tevens bepaald dat concept-besluiten die niet aan hem waren voorgelegd, geacht zouden worden in strijd te zijn met het algemeen belang van het Koninkrijk en overeenkomstig artikel 98 e.v. ERNA zouden worden geschorst.⁵⁴⁶

De landsregering van de Nederlandse Antillen was niet te spreken over de voorlopige maatregelen van het Koninkrijk. Anders dan in 1960, bij de AMvRB Curaçao, had de Antilliaanse regering geen formeel verzoek tot interventie van het Koninkrijk ingediend. De gevolmachtigde minister werd zelfs verweten zich niet voldoende te hebben verzet tegen de voorlopige maatregelen van 22 juli 1992.⁵⁴⁷ Het protest van de Antilliaanse regering was niet geheel onterecht. Afgezien van het bezwaar van de beperkte betrokkenheid bij de besluitvorming, was de constitutionele rechtsgrondslag voor de aanwijzingen – te weten, artikel 43 lid 1 van het Statuut, in samenhang met de artikelen 67 en 68 ERNA en artikel 15 Regl. Gouverneur - niet geheel onomstreden.⁵⁴⁸ Artikel 15 Regl. Gouverneur bepaalt dat de Gouverneur de koninkrijksregering vertegenwoordigt, dit *overeenkomstig* de bepalingen van het Reglement en *met in achtneming van* de bij of krachtens

⁵⁴³ Rapport-Pourier, p. 5.

⁵⁴⁴ De zittende gezaghebber had namelijk zelf aangegeven uit zijn functie ontheven te willen worden. De nieuwe kandidaat was weliswaar een 'local', maar was in de volgens van de koninkrijksregering lang genoeg van het eiland weggeweest om voldoende afstand te kunnen houden van de lokale politiek.

⁵⁴⁵ KB van 22 juli 1992, nr. 92.006606. Dit besluit maakte onderdeel uit van een pakket aan voorlopige maatregelen waarmee de koninkrijksregering Sint Maarten onder curatele stelde.

⁵⁴⁶ Van Rijn 1998, p. 405, zie ook *Kamerstukken II* 1991/92 22 300 IV, nr. 16.

⁵⁴⁷ De gevolmachtigde minister wist in eerste instantie de totstandkoming van een AMvRB te voorkomen. Toch verweet de Antilliaanse regering hem bij de besluitvorming inzake de voorlopige maatregelen geen beroep te hebben gedaan op de geschillenregeling van art. 12 lid 2 van het Statuut. Deze geschillenregeling houdt in dat bij een conflict in de RMR, de besluitvormingsprocedure wordt geschorst om de mogelijkheid te bieden tot het plegen van voortgezet overleg.

⁵⁴⁸ Zie ook Van Rijn 1993, p. 134-135.

KB te geven aanwijzingen. Daarmee is op de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Antilliaanse en Arubaanse Zaken weinig af te dingen. De toepassing van deze bepaling in samenhang met de artikelen 67 en 68 ERNA ligt echter ingewikkelder. Zoals hierboven aangegeven gaf de Gouverneur de gezaghebber van Sint Maarten de opdracht besluiten of handelingen van bestuursorganen voorafgaand aan de inwerkingtreding ter goedkeuring aan hem voor te leggen. In die aanwijzing lag een verschuiving van het repressief toezicht naar een vorm van preventief toezicht besloten, zonder dat daarbij de landsregering werd betrokken. Zowel de Streg. als het Regl. Gouverneur kenden alleen repressieve toezichtsbevoegdheden toe aan de Gouverneur als orgaan van het Koninkrijk.⁵⁴⁹ Aangezien de voorlopige maatregelen niet bij AMvRB waren vastgesteld, was deze verschuiving naar preventief toezicht in strijd met het in de ERNA en de Streg. neergelegde systeem van toezicht.⁵⁵⁰ De voorlopige maatregelen hadden, mede door de dubieuze constitutionele grondslag, niet het effect dat was beoogd. Het eilandsbestuur werkte niet mee aan de doorzendplicht en liet na (concept)besluiten aan de Gouverneur voor te leggen.⁵⁵¹ Dit maakte de Gouverneur, juist vanwege zijn tweeledige staatsrechtelijke positie, onnodig onderwerp van controverse.⁵⁵²

Naar aanleiding van het protest van de Antilliaanse regering werd besloten met toepassing van artikel 93 Streg. een AMvRB vast te stellen. Na een kritisch rapport van de Raad van State werd de AMvRB Sint Maarten op 2 februari 1993 vastgesteld.⁵⁵³ Inhoudelijk bouwde de AMvRB Sint Maarten voort op hetgeen eerder in de voorlopige maatregelen was geregeld. Het eilandsbestuur van Sint Maarten kwam door deze regeling volledig onder curatele te staan. Alle daden van wetgeving en bestuur die belangrijke bestuurlijke en financiële implicaties hadden, dienden ter goedkeuring aan de Gouverneur te worden voorgelegd. Hieronder vielen in ieder geval alle besluiten betreffende het personeelsbeleid, de ambtelijke organisatie en die met een geldelijk belang van meer dan 25.000 Antilliaanse guldens. De AMvRB bepaalde dat de Gouverneur goedkeuring kon onthouden wegens strijd met het recht, het financieel belang van het eilandgebied Sint Maarten, dan wel het algemeen belang van de Nederlandse Antillen of het Koninkrijk. De Gouverneur handelde in beginsel als koninkrijksorgaan, onder verantwoordelijkheid van de minister van Antilliaanse en Arubaanse Zaken. Hierop kon een uitzondering worden gemaakt indien de Antilliaanse landsregering het toezicht in een bepaald geval naar zich toe zou willen trekken. De gezaghebber diende alle in artikel 2 genoemde besluiten van Sint Maartense bestuursorganen binnen 48 uur na vaststelling aan de Gouverneur te zenden. Deze diende binnen dertig dagen te beslissen. De termijn van 30 dagen kon met maximaal 30 dagen worden verlengd. Indien binnen de laatstgenoemde termijn geen beslissing was genomen, werd de goedkeuring geacht te zijn verleend. Indien het bestuurscollege zou weigeren besluiten te nemen, kon de gezaghebber - in overleg met de Gouverneur - zelf concept-besluiten voorleggen

⁵⁴⁹ Art. 98 e.v. ERNA.

⁵⁵⁰ Ook Van Rijn meende dat de aanwijzingen te ver gingen, Van Rijn 1998, p. 134 en *Kamerstukken I* 1992/93 22 800 IV, nr. 242a, p. 8.

⁵⁵¹ *Kamerstukken I* 1992/93 22 800 IV, nr. 242a.

⁵⁵² De Gouverneur is zowel landsorgaan als koninkrijksorgaan. Als landsorgaan staat hij als vertegenwoordiger van de Koning aan het hoofd van de landsregering en heeft hij geen zelfstandige bevoegdheden. Als koninkrijksorgaan heeft hij die wel en is hij voor zijn handelen verantwoording verschuldigd aan de koninkrijksregering. Zo kan het voorkomen dat hij als landsorgaan verplicht is een handtekening te zetten onder een landsverordening, maar als koninkrijksorgaan dit weigert.

⁵⁵³ Het besluit van 2 februari 1993 houdende enkele tijdelijke voorzieningen in het bestuur van het eilandgebied Sint Maarten van de Nederlandse Antillen; *Stb.* 1993, 72; *PB* 1993, 24 trad op 25 februari 1993 in werking.

aan de eilandsraad of eilandsbesluiten houdende algemene maatregelen of beschikkingen nemen. Met deze bepaling kon worden voorkomen dat het bestuurscollege het preventief toezicht zou frustreren door helemaal geen besluiten meer te nemen. De gezaghebber was bevoegd tot het vaststellen van verschillende regels en procedures voor de ambtelijke voorbereiding van de besluitvorming.

De AMvRB Sint Maarten werd drie keer verlengd en is uiteindelijk vervangen door een besluit dat het toezicht volledig bij de landsregering neerlegde.⁵⁵⁴ In het eerste kwartaal van 1993 waren ongeveer 200 besluiten aan de Gouverneur voorgelegd, waarvan een derde de toets van de Gouverneur niet heeft doorstaan.⁵⁵⁵

Conclusie: 93 van de Streg. en 51 van het Statuut

De tekst van artikel 93 Streg. was gelijklopend aan die van artikel 51 van het Statuut, voor zover het ging om de voorwaarden voor ingrijpen bij taakverwaarlozing. De artikelen kennen echter wel een duidelijk historisch bepaald verschil. Artikel 51 van het Statuut was bedoeld als waarborginstrument voor het Koninkrijk ten aanzien van de landen. Aan het Koninkrijk werd de bevoegdheid tot interventie toebedeeld om de in artikel 43 lid 1 van het Statuut opgenomen zorgplicht van de landen te kunnen waarborgen. De aan de landen opgedragen zorgplicht had echter voor de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen geen zelfstandige staatsrechtelijke betekenis. De verhouding tussen het land en de eilandgebieden was immers in de Staatsregeling met waarborgen omkleed. Het hoger toezicht door het Koninkrijk in artikel 93 van de Streg. was bedoeld om bij conflicten of toestanden die zouden leiden tot situaties waarin sprake is van grovelijke verwaarlozing van de eilandelijke taken, te voorzien in interventie door organen die op zekere afstand stonden.⁵⁵⁶ Met deze bepaling werd uiting gegeven aan de Arubaanse wens naar waarborgen tegen Curaçaose *overruling*.

Uit de interventies in Curaçao en Sint Maarten volgt de conclusie dat het toepassingscriterium voor interventie bij AMvRB 'grovelijke verwaarlozing van de regeling en het bestuur van het eilandgebied' op verschillende wijze werd ingevuld. Het conflict in Curaçao leidde tot een tijdelijke impasse waarbij feitelijk geen besluitvorming of uitvoering van besluiten tot stand kwam. Daarentegen werden in Sint Maarten wel besluiten genomen en bestuurshandelingen verricht, maar die dienden uitsluitend ter bescherming van de door enkele individuen verworven posities en waren derhalve niet in het belang van het eilandgebied.

Opvallend is dat de AMvRB's grote overeenkomsten vertoonden met de eerder in hoofdstuk 11 behandelde Wet Finsterwolde en Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius. Evenals in Finsterwolde werden bestuurlijke organen buitenspel gezet en werden de bevoegdheden ten aanzien van de regeling en het bestuur in handen gelegd van een 'bewindvoerder', die onder aanwijzing stond van een minister. De AMvRB en de Wet Finsterwolde hebben met elkaar gemeen dat er sprake was van een ontwikkeling die heeft geleid tot een structurele ontwrichting van het bestuur. Die ontwrichting bestond uit het misbruiken van aan de bestuursorganen toebedeelde

⁵⁵⁴ De verlengingen waren bij besluit van 22 december 1993, *Stb.* 1993, 73, besluit van 16 mei 1994, *Stb.* 1994, 359 en bij besluit van 9 augustus 1994, *Stb.* 1994, 616. De omzetting naar het toezicht in handen van de Antilliaanse regering vond plaats bij besluit van 21 september 1994, *Stb.* 1994, 701.

⁵⁵⁵ Brief minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken van 11 mei 1993, p. 3.

⁵⁵⁶ Dokter Da Costa Gomez had grote bezwaren tegen aanwijzingsbevoegdheid van de landsminister ingevolge artikel 4 van de AMvRB Curaçao. Zie D.F. da Costa Gomez, p. 14-18.

bevoegdheden en het structureel in strijd handelen met de beginselen van behoorlijk bestuur. In 1951 gold ten aanzien van de interventie in het bestuur van de gemeente Finsterwolde het criterium van behoorlijk bestuur. Bij de interventie in het bestuur van Sint Maarten was dit deugdelijk bestuur. De slotvraag die zich hier aandient, is de vraag of er een verschil bestaat tussen de criteria *behoorlijk bestuur* en *deugdelijk bestuur*. Deze vraag dient mijns inziens ontkennend te worden beantwoord. Zoals in paragraaf 11.2 is opgemerkt werden de criteria deugdelijk bestuur en behoorlijk bestuur als synoniemen van elkaar gebruikt. Behoorlijk bestuur – als algemeen criterium voor de toetsing van het overheidsoptreden – was de voorloper van wat later het juridische beginsel van goed bestuur (*good governance*) zou worden. Indien de in hoofdstuk 12 gegeven uitleg van het criterium van goed bestuur en de daaraan ten grondslag liggende beginselen van goed bestuur wordt gevolgd, kan ten aanzien van de Finsterwolde-casus het volgende worden gesteld. Uit de memorie van toelichting en de overige stukken blijkt dat vooral de beginselen van (i) behoorlijk bestuur, (ii) verantwoording en (iii) op mensenrechten gericht bestuur waren geschonden. Ten aanzien van de interventie in het eilandgebied Sint Maarten zou een dergelijke toetsing iets anders uitpakken. Weliswaar nam het bestuur van het eilandgebied het niet al te nauw met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, uit het rapport van de commissie Pourier blijkt dat vooral de schending van de beginselen van transparantie, verantwoording en effectiviteit hebben geleid tot een situatie waarin sprake was van grove verwaarlozing van de regeling en het bestuur van het eilandgebied.

Toetsingskader artikel 51 van het Statuut

Het toetsingskader voor de toepassing van artikel 51 van het Statuut kan aan de hand van de eerdere interventies in de Nederlandse gemeenten (Beerta, Opsterland, Weststellingerveld en Finsterwolde) en de AMvRB's voor Curaçao en Sint Maarten, als volgt worden aangevuld:

- a. *Er dient sprake te zijn van een toestand die aanleiding geeft tot ingrijpen.*
 1. De toestand heeft een structureel karakter. Dit kan het gevolg zijn van een ontwikkeling met een langere aanloop of een impasse ten gevolge van een verkiezingsuitslag.
 2. De regeling en huishouding van het land dient dusdanig te zijn verwaarloosd dat het algemeen belang van het land niet meer wordt gediend. Hiervan kan sprake zijn indien:
 - Besluiten en handelingen van het bestuur die in strijd zijn met beginselen van behoorlijk bestuur;
 - nalaten van het bestuur waardoor er geen sprake meer is van een behoorlijke vervulling van de aan het bestuur opgedragen taak van behartiging van het algemeen belang.
- b. *Het land kan zelf geen redres meer bieden 'voor' de ontstane toestand.*
 1. Het gehele samenstel van landsorganen vervult zijn plicht niet meer. Zo kan het zijn dat er geen wetgeving tot stand komt of uitgevoerd. Deze situatie doet zich ook voor indien er geen begroting wordt vastgesteld.⁵⁵⁷
 2. De regering van het land tekortschiet en de Staten haar niet ter verantwoording roepen. Onder tekortschieten wordt verstaan:

⁵⁵⁷ Overigens gelden voor Curaçao en Sint Maarten op grond van de Rijkswet Financieel toezicht andere begrotingsregels en een afwijkend toezichtsregime. Zie hierover meer in Deel III hieronder.

- Het niet uitvoeren van wetgeving of beleid en het nemen van maatregelen of het verrichten van bestuurlijke handelingen.
 - Het nemen van maatregelen of verrichten van bestuurlijke handelingen die in strijd met beginselen van behoorlijk bestuur.
3. De Staten weigeren mee te werken en de regering de Staten niet ontbindt.⁵⁵⁸

13.4. Overige toezichtsbevoegdheden

13.4.1. Goedkeuring van wijzigingen in de staatsinrichting van de Caribische landen

In artikel 44 Statuut zijn enkele instrumenten opgenomen die een bepaalde mate van toezicht mogelijk maken op de inrichting van het staatsbestel van de Caribische landen. Kerngedachte achter de gecreëerde instrumenten is dat fundamentele elementen van de staatsinrichting van de Caribische landen niet buiten het Koninkrijk om kunnen worden gewijzigd.⁵⁵⁹

Voor de uitoefening van toezicht op grond van artikel 44 van het Statuut geldt dat de koninkrijksregering als het bevoegde gezag wordt aangemerkt. De in artikel 44 van het Statuut limitatief opgesomde wijzigingen in de Staatsregelingen van de Nederlandse Antillen en Aruba zijn aan toezicht onderworpen. Feitelijk wordt het toezicht daarmee uitgeoefend op de organen die verantwoordelijk zijn voor wijzigingen in de afzonderlijke constituties. Voor toezicht op grond van artikel 44 van het Statuut geldt hoofdzakelijk dat de waarborgen van artikel 43 lid 2 van het Statuut de toetsingsgronden voor de bevoegdheidsuitoefening vormen. Het op basis van artikel 44 van het Statuut uit te oefenen toezicht kan worden getypeerd als een vorm van preventief negatief toezicht. In artikel 44 van het Statuut is dit voor wijzigingen van de Staatsregelingen geëxpliciteerd door de benodigde “instemming” in lid 1 en het inwinnen van advies, respectievelijk het acht slaan op het “gevoelen” van de koninkrijksregering in lid 3. Deze termen zijn vergelijkbaar met de term “goedkeuring” uit de Grondwet, zij het dat het inwinnen van het gevoelen van de koninkrijksregering niet gepaard gaat met een rechtsplicht tot het opvolgen van dit gevoelen. Uiteraard kan het niet opvolgen van het ‘gevoelen’ van de koninkrijksregering wel een aanleiding zijn om een traject van repressief toezicht in te zetten. Zo kan een ongeoorloofde wijziging in de Staatsregeling alsnog via artikel 50 van het Statuut worden vernietigd.

Rechtsgevolgen en rechtsbescherming

Ingevolge artikel 44 van het Statuut dienen de in sub a. tot en met sub d. opgesomde wijzigingen van de Staatsregelingen aan de koninkrijksregering te worden voorgelegd; de wijzigingen treden niet in werking alvorens de koninkrijksregering haar instemming heeft betuigd. Ook geldt dat bij ontwerp-landsverordeningen inhoudende de bovengenoemde wijzigingen allereerst het “gevoelen der regering van het Koninkrijk is ingewonnen” alvorens zij aan de Staten worden aangeboden of bij een initiatiefontwerp door de Staten zelf in onderzoek worden genomen.

Caribische betrokkenheid bij wijzigingen van de Grondwet

⁵⁵⁸ Van Helsdingen 1957, p. 516-517.

⁵⁵⁹ Aldus de tekst van de officiële toelichting op paragraaf vier van het Statuut, zie ook Van Helsdingen 1957, p. 478 e.v.

Artikel 44 van het Statuut geldt niet voor Nederland. Voor de wijziging van de Grondwet, is in artikel 45 Statuut een aparte voorziening getroffen. Anders dan artikel 44 van het Statuut creëert artikel 45 Statuut echter geen zelfstandige bevoegdheden en bevat het daarmee geen instrumenten van bestuurlijk toezicht. Artikel 45 van het Statuut biedt de Caribische landen van het Koninkrijk slechts de mogelijkheid te worden betrokken bij bepaalde wijzigingen van de Grondwet.⁵⁶⁰ Te dien aanzien geldt dat de in artikel 45 van het Statuut opgesomde wijzigingen in de Grondwet van rechtswege worden geacht de Caribische landen van het Koninkrijk te raken, zodat artikel 10 jo. 5 van het Statuut van overeenkomstige toepassing is. Dit heeft tot gevolg dat onder andere de gevolmachtigde ministers of de regeringen van de Caribische landen worden betrokken bij de besluitvorming omtrent de wijzigingen van de Grondwet.

13.4.2. Indeplaatsstelling bij de implementatie en de uitvoering van verdragen

De koninkrijksregering heeft bij de meest recente wijziging van het Statuut van de gelegenheid gebruik gemaakt een voor het Koninkrijk belangrijke kwestie te regelen. Met de komst van de twee nieuwe landen in het Koninkrijk diende de uitvoering en naleving van verdragen opnieuw te worden geregeld. Ten aanzien van het aangaan van verdragen geldt dat niet de landen, maar het Koninkrijk deze sluit met andere landen of internationaalrechtelijke organisaties.⁵⁶¹ Als gevolg daarvan kan het Koninkrijk als geheel worden aangesproken voor de uitvoering van die verdragen. Toch zijn het de vier afzonderlijke landen die autonoom zorgdragen voor de implementatie en de naleving hiervan.⁵⁶²

Artikel 27 van het Statuut is opgesteld met het oog op het verzekeren van een tijdige en juiste implementatie van verdragen. In het derde lid van artikel 27 van het Statuut is bepaald dat, indien de belangen van het Koninkrijk worden geraakt door niet-tijdige of onjuiste implementatie van verdragen, door het Koninkrijk bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur implementatiemaatregelen kunnen worden getroffen. Deze regeling lijkt op de taakverwaarlozingsregeling van artikel 51 van het Statuut. Volgens de koninkrijksregering was echter niet zeker of dit laatste artikel een voldoende basis biedt voor het waarborgen van tijdige bekrachtiging van verdragen. Met het nieuwe artikel 27 van het Statuut werd daarom beoogd deze onzekerheid weg te nemen en te verzekeren dat het Statuut in een dergelijke regeling voorziet. Overigens geldt wel dat het instrument slechts in uitzonderlijke gevallen mag worden angewend en artikel 27 van het Statuut uitsluitend als vangnetbepaling dient ter voorkoming van internationaalrechtelijke aansprakelijkheid van het Koninkrijk.⁵⁶³

⁵⁶⁰ Dit kan zowel direct door met raadgevende stem deel te nemen aan overleg in de Nederlandse ministerraad als door middel van de toepasselijkheid van de procedure als bedoeld in artikel 15 tot en met 20 van het Statuut.

⁵⁶¹ Buitenlandse betrekkingen is als koninkrijksaangelegenheid aangemerkt in artikel 3 van het Statuut.

⁵⁶² Voor zover dit landsaangelegenheden zijn.

⁵⁶³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R 1903), nr. 3, p. 6-8.

14. Aanwijzingen aan de Gouverneur en andere interventies van het Koninkrijk in het bestuur van de Caribische landen na 10-10- '10

14.1. Inleiding

Het ambt van de Gouverneur in het Caribisch deel van het Koninkrijk is een van de erfenissen uit het koloniale verleden. Tot aan de grondwetswijziging van 1848 oefende de Koning de absolute macht uit over de koloniën en stuurde de Gouverneur naar eigen inzicht aan. In de tijd vóór het Regeringsreglement van 1853 legde de Gouverneur, als vertegenwoordiger van de koloniale macht, verantwoording af aan het Departement van Koloniën in Den Haag. Als gevolg van de halverwege de 19^e eeuw ingevoerde ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van de Koning en de verschuiving van de zeggenschap over de overzeese gebiedsdelen naar de Staten-Generaal kreeg de Gouverneur een meer zelfstandige rol. De constitutionele positie van de Gouverneur werd vastgelegd in het Regeringsreglement van 1864, waarin ook zijn verhouding tot de landsorganen was geregeld. De Gouverneur bleef echter ook het verlengstuk van bestuurlijk Den Haag en kon als zodanig instructies uit Den Haag ontvangen. De invoering van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en de daarmee gepaard gaande verzelfstandiging van de Caribische landen bracht de 'dubbele petten'-problematiek met zich mee: de Gouverneur is sinds de invoering van het Statuut 1954 zowel landsorgaan als koninkrijksorgaan.

In dit hoofdstuk worden de dilemma's rondom de constitutionele dubbelrol van de Gouverneur en de noodzaak voor interventie door het Koninkrijk aan de hand van enkele praktijkvoorbeelden beschreven. De aanwijzingen aan de Gouverneurs van Sint Maarten (2013, 2014 en 2017) en Aruba (2014) worden in deze analyse hiertoe als voorbeelden gebruikt. In de paragrafen 14.10 en 14.12 zijn de twee gevallen beschreven waarin de Gouverneur van Curaçao op eigen initiatief gebruik heeft gemaakt van de aan hem toekomende (zelfstandige) bevoegdheid tot het aanhouden van de bekrachtiging van aan hem voorlegde (lands)besluiten en wettelijke maatregelen. De interventies van het Koninkrijk in de periode tussen 2013 en 2018 hebben de noodzaak tot het ontwikkelen van een geschillenregeling voor geschillen tussen de landen en het Koninkrijk in een stroomversnelling gebracht. Met name de aanwijzingen aan de Gouverneurs hebben aanleiding gegeven voor discussie over het onderwerp van de geschillenbeslechting in koninkrijksverband. Daarom wordt in paragraaf 14.11 het voorstel tot de Rijkswet geschillenregeling voor het Koninkrijk beschreven.

14.2. De verantwoording aan de regering van het Koninkrijk en de aanwijzing aan de Gouverneur

De Gouverneur is op grond van artikel 15 lid 1 van het Regl. Gouverneur verantwoording verschuldigd aan de koninkrijksregering. Uit de verantwoordingsplicht aan de koninkrijksregering vloeit onder andere voort dat de koninkrijksministers met de Gouverneur overleg kunnen voeren over onderwerpen die tot hun beleidsterrein behoren.⁵⁶⁴ Dit overleg blijft echter beperkt tot koninkrijksaangelegenheden. De Gouverneur kan ingevolge artikel 15 lid 1 van het Regl. Gouverneur bij KB aanwijzingen ontvangen van de regering van het Koninkrijk.⁵⁶⁵ De eis dat aanwijzingen uitsluitend bij of krachtens KB kunnen worden gegeven impliceert de

⁵⁶⁴ Artikel 15 lid 3 van het Regl. Gouverneur.

⁵⁶⁵ Artikel 15 lid 1 van het Regl. Gouverneur.

toepasselijkheid van de besluitvormingsprocedure van de RMR en de betrokkenheid van de Caribische landen.⁵⁶⁶ De formulering van artikel 15 lid 1 van het Regl. Gouverneur ‘bij of krachtens koninklijk besluit te geven aanwijzingen’ sluit een door een afzonderlijke minister in zijn hoedanigheid van minister van het Koninkrijk gegeven aanwijzing niet uit, mits het koninklijk besluit daartoe de mogelijkheid biedt.

Het Regl. Gouverneur bevat geen inhoudelijke beperkingen ten aanzien van de reikwijdte van de aanwijzingsbevoegdheid. De grenzen van het handelen van de koninkrijksregering en de Gouverneur in de hoedanigheid van koninkrijksorgaan worden bepaald door de koninkrijksaangelegenheden, zoals die limitatief zijn opgesomd in het Statuut. Ten aanzien van het waarborgen van de mensenrechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur zoals opgenomen in artikel 43 lid 2 van het Statuut bestaat enige interpretatieruimte.⁵⁶⁷ Van de waarborgfunctie van het Koninkrijk wordt echter wel verondersteld dat deze het karakter heeft van *ultimum remedium*.⁵⁶⁸ Dat heeft gevolgen voor de inzet van de Gouverneur als koninkrijksorgaan. Zijn positie als landsorgaan en autoriteit als bovenpartijdig plaatsvervanger van de Koning kunnen worden aangetast indien er verschil van mening bestaat tussen het Koninkrijk en het bestuur van het desbetreffende land. De aantasting van de positie van de Gouverneur kan het beste worden geïllustreerd aan de hand van de aanwijzingen aan de gouverneur van Sint Maarten en die van Aruba.

14.3. De aanwijzing aan de Gouverneur van Sint Maarten in 2013

Op 30 september 2013 is bij KB een aanwijzing ex artikel 15 van het Regl. Gouverneur gegeven aan de Gouverneur van Sint Maarten.⁵⁶⁹ In de aanwijzing werd de Gouverneur opgedragen een onderzoek te gelasten naar het behoorlijk en integer functioneren van het openbaar bestuur van Sint Maarten. De directe aanleiding voor de aanwijzing was het gegeven dat het functioneren en het aanzien van het land Sint Maarten al een tijd publiekelijk ter discussie stond. Incidenten en geruchten rondom integriteitsschendingen van bestuurders en politici schetsten een beeld dat de deugdelijkheid van het bestuur in Sint Maarten een groter probleem was dan zich op het eerste gezicht liet aanzien.⁵⁷⁰

I. Voorgeschiedenis

De koninkrijksregering uitte sinds het begin van 2013 regelmatig haar zorgen over het functioneren en het aanzien van het bestuur van het land Sint Maarten. De berichtgeving rondom het ontbreken van een *Border Management System* trok zelfs aandacht van de Verenigde Staten. In de woorden van de koninkrijksregering was er zowel binnen als buiten het Koninkrijk een overwegend negatief beeld ontstaan dat het Koninkrijk raakt.⁵⁷¹ Zowel mondeling als schriftelijk

⁵⁶⁶ C. Borman 2012, p. 102. Hierna zal ook worden gesproken over de RMR in de zin van artikel 7 van het Statuut.

⁵⁶⁷ Zie hoofdstuk 12.

⁵⁶⁸ Zie onder andere in een beleidsnota van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ‘Waarborgfunctie Koninkrijk’, als bijlage bij Kamerstukken II 32850, nr. 2, p 6.

⁵⁶⁹ KB van 30 september 2013, *Stcrt.* 2013, 27820.

⁵⁷⁰ Met name de ‘Orca-zaak’ (ook wel Bada Bing-zaak genoemd) trok in die tijd de publieke aandacht. In deze omvangrijke zaak ging het om omkoping en vrouwenhandel waarbij ook politici, waaronder een Statenlid en een minister, zouden zijn betrokken.

⁵⁷¹ Nota van toelichting bij KB 30 september 2013, *Stcrt.* 2013, 27820, p. 2.

werd door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit eigen hoofde en namens de koninkrijksregering overleg gevoerd met de minister-president van Sint Maarten, Sarah Wescott. In een brief aan de minister-president werd onder andere gevraagd welke concrete maatregelen de regering van Sint Maarten had ondernomen om aan de zorg van de koninkrijksregering tegemoet te komen en de negatieve beeldvorming weg te nemen.⁵⁷² Het was voor Sint Maarten niet de eerste keer dat het onder verscherpt toezicht kwam te staan. In 1993 werd het toenmalig Eilandgebied Sint Maarten op basis van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen bij AMvRB onder curatele gesteld om de bestuurlijke chaos op het eiland op te lossen.⁵⁷³ Aanvankelijk was op basis van de toen geldende ERNA via KB een aanwijzing aan de Gouverneur van de Nederlandse Antillen gegeven. De aanwijzing voorzag behalve in een toezichthoudende rol van de Gouverneur als koninkrijksorgaan ook in een interveniërende taak voor de landsregering van de Nederlandse Antillen.⁵⁷⁴ Na 10-10- '10 is de rechtsbasis voor dit soort interventies in het bestuur komen te vervallen.

II. Inhoud van de aanwijzing

In de aanwijzing werd de Gouverneur van Sint Maarten opgedragen een onafhankelijk onderzoek te gelasten naar het behoorlijk en integer functioneren zoals dat een democratische rechtsstaat betaamt.⁵⁷⁵ In de toelichting is daarbij aangegeven dat het onderzoek een groot deel van het openbaar bestuur dient te omvatten, waaronder ministers, de daaronder ressorterende ministeries en ambtenaren, alsmede bepaalde voor corruptie kwetsbare sectoren, zoals het gokwezen, de prostitutie en het vreemdelingenverkeer, het stelsel van vergunningenverleningen en aanbestedingen.⁵⁷⁶ De ministers en ambtenaren waren blijkens de toelichting op de aanwijzing op grond van de toepasselijkheid van artikel 24 Regl. Gouverneur verplicht om hun medewerking te verlenen. Deze medewerkingsplicht was gebaseerd op de bevoegdheden die in het Regl. Gouverneur aan hem zijn toegekend.⁵⁷⁷ Het is nog maar de vraag of artikel 15 van het Regl. Gouverneur voldoende aanknopingspunten biedt om in de toelichting op een aanwijzing die is gericht aan de Gouverneur, te regelen dat alle ministers en ambtenaren verplicht zijn mee te werken aan het onderzoek. Anders dan bijvoorbeeld het College financieel toezicht voor Curaçao en Sint Maarten, beschikt de Gouverneur van Sint Maarten niet over wettelijk geregelde toezichthoudende bevoegdheden, zoals het vorderen van inlichtingen.⁵⁷⁸

III. Het onderzoek

In de toelichting bij de aanwijzing werd gewezen op het gegeven dat het door de Gouverneur te gelasten onderzoek los staat van het in opdracht van de landsregering van Sint Maarten te verrichten onderzoek naar de deugdelijkheid van het bestuur in diverse overheidsinstellingen. Dit gold ook voor de lopende strafrechtelijke onderzoeken die onder verantwoordelijkheid van de

⁵⁷² Brief van 4 april 2013.

⁵⁷³ Ook die ondercuratelestelling begon met aanwijzingen aan de Gouverneur, bij KB van 22 juli 1992, no. 92006606.

⁵⁷⁴ Dit Koninklijk Besluit is later vervangen door een AMvRB.

⁵⁷⁵ Artikel 1 lid 1 van het KB van 30 september 2013, *Stcrt.* 2013, 27820.

⁵⁷⁶ Zie de Nota van Toelichting bij KB 30 september 2013, *Stcrt.* 2013, 27820, p. 2. De Staten, de rechterlijke macht, de Raad van Advies, de Algemene Rekenkamer en de Ombudsman vallen buiten het bereik van het onderzoek.

⁵⁷⁷ Artikel 24 van het Regl. Gouverneur van Sint Maarten.

⁵⁷⁸ Vgl. artikel 8 Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, *Stb.* 2010, 334.

minister van Justitie werden uitgevoerd.⁵⁷⁹ Daarmee wekte de koninkrijksregering de indruk dat zij haast wilde maken en tevens wilde voorkomen dat zich een herhaling zou voordoen van het onderzoek dat de Commissie Rosenmöller in 2011 had verricht naar de integriteit van bestuurders en instituties in Curaçao.⁵⁸⁰ De ministers en Statenleden van de coalitiepartners van het land Curaçao weigerden destijds met deze commissie te spreken.⁵⁸¹ De regering van Sint Maarten verzocht de Raad van State van het Koninkrijk op basis van artikel 21a van de Wet op de Raad van State om voorlichting over de rechtmatigheid van de aanwijzing.⁵⁸² De Raad van State voor het Koninkrijk gaf evenwel aan zich niet bevoegd te achten op verzoek een inhoudelijk oordeel te geven over de rechtmatigheid van de aanwijzing.

IV. Na het onderzoek

De Gouverneur van Sint Maarten heeft een sturingscommissie benoemd om het onderzoek uit te (laten) voeren.⁵⁸³ De Gouverneur van Sint Maarten heeft de conclusies van het in opdracht van de Commissie Oosting uitgevoerde onderzoek op 26 augustus 2014 aangeboden aan de RMR. Uit het onderzoek blijkt dat er in Sint Maarten over de gehele breedte sprake is van integriteitsschendingen in het openbaar bestuur, in het bijzonder bij politici en dat de vermoedens van de RMR te dien aanzien terecht zijn geweest.⁵⁸⁴

De ministerraad van Sint Maarten heeft de in het onderzoeksverslag van Price Waterhouse Coopers (hierna: PWC) vervatte aanbevelingen overgenomen en vertaald naar een plan van aanpak ter bevordering van de integriteit van het openbaar bestuur in Sint Maarten. Onderdeel van dit plan van aanpak is de instelling van een Integriteitskamer. Nederland en Sint Maarten hebben vervolgens door gebruik te maken van de mogelijkheid om onderlinge regelingen te treffen in artikel 38 lid 1 van het Statuut, een protocol gesloten voor het instellen van de Integriteitskamer (hierna: het Protocol).⁵⁸⁵

Het Protocol voorziet in hulp en bijstand van Nederland voor de instelling (lees: bekostiging) van de Integriteitskamer. In ruil voor de Nederlandse hulp en bijstand dient Sint Maarten de Integriteitskamer binnen een bepaalde tijd bij landsverordening vast te stellen onder de in het Protocol bepaalde voorwaarden. Zo is in het Protocol vastgelegd dat op korte termijn door Nederland een kwartiermaker wordt benoemd die samen met de door Sint Maarten benoemde kwartiermaker wordt belast met de instelling en inrichting van de Integriteitskamer. Ook zijn op hoofdlijnen de voorwaarden bepaald waaronder door Nederland hulp en bijstand zou worden

⁵⁷⁹ KB van 30 september, *Stcrt.* 2013, nr. 27820, p. 2.

⁵⁸⁰ Commissie aangesteld bij KB van 8 augustus 2011, *Stcrt.* 2011, no. 15210.

⁵⁸¹ Dit maakte de informatie-inwinning van de Commissie onvolledig. De later gedane aanbevelingen van de Commissie werden niet opgevolgd en verdwenen in de onderste la.

⁵⁸² Verzoek van 25 september 2012 van de Gevolmachtigde Minister van Sint Maarten, inhoudende een verzoek om voorlichting van de Raad van State van het Koninkrijk over de rechtmatigheid van het voornemen van de RMR tot het geven van een aanwijzing om onderzoek te doen naar de integriteit van het bestuur van Sint Maarten.

⁵⁸³ De Commissie Oosting is ingesteld bij besluit van 4 december 2013.

⁵⁸⁴ Price Waterhouse Coopers, 'Integrity Inquiry into the functioning of the Government of Sint Maarten', Sint Maarten 2014.

⁵⁸⁵ Protocol tussen Nederland en Sint Maarten strekkende tot samenwerking door middel van een onderlinge regeling op grond van artikel 38 lid 1 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, in verband met de instelling, inrichting, het functioneren en de bekostiging van een Integriteitskamer op Sint Maarten van 24 mei 2014.

verleend in de versterking van de rechtshandhaving in Sint Maarten. Deze omvatten onder andere de versterking van het Sint Maartense politiekorps, de landsrecherche en het rechersamenwerkingsteam (RST), de aanpak van *high impact crimes* en de versterking van het OM en de samenwerking tussen de diensten die verantwoordelijk zijn voor de grensbewaking.

14.4 De aanwijzing aan de Gouverneur van Aruba in 2014

Op 11 juli 2014 gaf de RMR de Gouverneur van Aruba een aanwijzing in de zin van artikel 15 lid 1 van het Regl. Gouverneur van Aruba.⁵⁸⁶ De aanwijzing aan Gouverneur Refunjol bevatte een tweeledige opdracht: het aanhouden van de landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het land en het doen van onderzoek naar de realiteit van de ramingen in de begrotingen en de meerjarige ontwikkeling van de overheidsfinanciën van Aruba.

I. Voorgeschiedenis

Al geruime tijd voor de aanwijzing waren er grote zorgen over de overheidsfinanciën van Aruba. De RMR had bij verschillende gelegenheden overleg gevoerd met de Arubaanse regering over het begrotingsbeleid van het land. De Arubaanse Raad van Advies had de regering in een advies over de begroting voor 2014 geadviseerd het financieel beleid aan te passen.⁵⁸⁷ De Arubaanse conceptbegroting voor 2014 gaf volgens de Raad van Advies te weinig inzicht in de gevolgen van de doorwerking van structurele maatregelen over meerdere jaren en het verloop van de rentelasten. De Arubaanse rentelasten waren in de loop der jaren aanzienlijk toegenomen, in 2014 naar 15,7%. Dat achtte de Rijkministerraad bijzonder hoog. Voor Curaçao en Sint Maarten is de toegestane rentelast op grond van de Rijkswet financieel toezicht gemaximeerd op 5%.⁵⁸⁸

Het Internationaal Monetair Fonds (hierna: IMF) luidde in 2013 de noodklok over de staatsschuld van Aruba. In een rapport stelde het IMF dat indien maatregelen om het financieel tekort terug te dringen zouden uitblijven, het tekort in 2013 zou oplopen tot 5,7% van het bruto binnenlands product (bnp). Het IMF waarschuwde Aruba dat de staatsschuld daarmee onhoudbaar zou worden.⁵⁸⁹ Het IMF adviseerde de regering van Aruba om lagere tekorten na te streven en vanaf 2015 naar een overschot te streven. In werkelijkheid is het tekort van Aruba in 2013 opgelopen tot 7,2% GPD. Aruba zou in een hoger tempo dan door het IMF werd voorzien afstevenen op een onhoudbare staatsschuld en financiële positie.

Directe aanleiding voor de aanwijzing aan de Gouverneur van Aruba waren het niet-nakomen van eerder gemaakte afspraken tussen de koninkrijksregering en de regering van Aruba. De regering van Aruba had eind 2013 de koninkrijksregering verzocht om instemming voor het kunnen aangaan van een buitenlandse lening. Het Statuut bepaalt immers in artikel 29 lid 1 dat het aangaan of garanderen van een geldlening buiten het Koninkrijk in overeenstemming geschiedt met de regering van het Koninkrijk. In de RMR van 7 februari 2014 werd besloten tot instemming voor het aangaan van een buitenlandse lening. Tijdens de behandeling in de Rijksmisterraad

⁵⁸⁶ KB 11 juli 2014, *Stcrt.* 2014, nr. 20467.

⁵⁸⁷ Brief RvA, kenmerk RvA 71-14, 9 mei 2014.

⁵⁸⁸ Artikel 1 jo. Artikel 15 lid 1 sub c. Rijkswet financieel toezicht.

⁵⁸⁹ IMF Country report No 13/258, Kingdom of the Netherlands – Aruba, August 2013, <www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40869.0>.

werd besloten dat Aruba ten aanzien van de overheidsfinanciën een drietal voorwaarden zou worden opgelegd.⁵⁹⁰

De RMR overwoog dat Aruba diende te komen tot een begroting per 1 mei 2014 die gericht is op een structureel en materieel meerjarig evenwicht en additionele maatregelen om dat evenwicht te bereiken. Onderdeel van deze voorwaarde was ook dat de eerder door IMF gedane adviezen in ogenschouw zouden worden genomen. Ten slotte bepaalde de RMR dat er een onafhankelijke toetsing van de begroting en de meerjarige ramingen diende plaats te vinden.

Aruba deed ten aanzien van de voorwaarde van de onafhankelijke toetsing van de begroting een voorstel tot het aanstellen van een interim 'Fiscal Council'. Die zou worden belast met de taak tot de beoordeling van de begroting 2014 en de daarin verwerkte uitgangspunten, evenals het door de regering van Aruba uitgezette herstelpad om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te garanderen. Dit voorstel werd door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet geaccepteerd; de door de Staten te behandelen begroting 2014 zou door de Gouverneur pas worden bekrachtigd als zou zijn voldaan aan de op 7 februari 2014 gemaakte afspraken. Naar het oordeel van de RMR was hier in juli 2014 nog steeds niet aan voldaan, waardoor het geven van een aanwijzing onafwendbaar werd.

II. Inhoud van de aanwijzing

I. Aanhouden van de vaststelling van de begroting van 2014

Artikel 1 lid 1 van het KB houdende de aanwijzing aan de Gouverneur (hierna: het KB van 11 juli 2014) bevatte de uitdrukkelijke opdracht om de vaststelling van de aan hem voorgelegde landsverordening tot vaststelling van de landsbegroting aan te houden. De landsbegroting is een landsverordening die aan de Gouverneur als landsorgaan wordt aangeboden. Ingevolge artikel II.7 van de Staatsregeling van Aruba worden landsverordeningen en landsbesluiten ondertekend door de Gouverneur en een of meer ministers. Feitelijk betekende de opdracht tot *aanhouden van de vaststelling* dat de Gouverneur zijn handtekening niet mocht plaatsen onder de landsverordening houdende de begroting van het land Aruba van 2014.

II. Onderzoek naar de staat van de overheidsfinanciën van Aruba

Behalve de aanwijzing tot het aanhouden van de vaststelling van de begroting, kreeg de Gouverneur in artikel 1 lid 1 van het KB van 11 juli 2014 de opdracht onderzoek te doen naar de realiteit van de ramingen in de aan hem voorgelegde landsbegroting 2014 en de meerjarige ontwikkeling van de overheidsfinanciën van Aruba.

De Gouverneur diende binnen uiterlijk zes weken een onderzoeksrapport op te stellen waarin, in ieder geval de volgende elementen moesten worden opgenomen:⁵⁹¹

- a. Een uiteenzetting of de ramingen in de begroting realistisch zijn;
- b. De meerjarige gevolgen van de begroting voor het begrotings- en financieringstekort, respectievelijk begrotingsoverschot en de staatsschuld;

⁵⁹⁰ Brief van 11 februari 2014, kenmerk 2014-0000079147 (niet gepubliceerd).

⁵⁹¹ Artikel 1 lid 2 jo. artikel 2 lid 1 van het KB van 11 juli 2014.

- c. Een cijfermatige weergave van de verhouding van deze meerjarige tekorten, respectievelijk overschotten en de staatsschuld ten opzichte van in het Koninkrijk en internationaal gehanteerde criteria van houdbare overheidsfinanciën en terugbetalingscapaciteit.

Het in opdracht van de Gouverneur te verrichten onderzoek was in wezen bedoeld een beoordeling van begrotingstechnische aard te doen zijn. In de toelichting op de aanwijzing werd bepaald dat in het onderzoek uitdrukkelijk geen beleidsadviezen zouden worden gegeven.⁵⁹² De bevindingen dienden in het onderzoeksrapport zoveel mogelijk kwantitatief te worden weergegeven, de beoordeling daarvan zou aan de regering van Aruba en aan de RMR worden overgelaten. Niettemin zou de onderbouwing van de realiteit van de ramingen in de begroting zowel kwalitatief als kwantitatief moeten worden onderbouwd. De RMR gaf voor de beoordeling van de realiteit van de ramingen in de begroting en de meerjarige ontwikkeling van de overheidsfinanciën van Aruba een vijftal tools mee. Verplicht onderdeel van de analyse was de vraag of de structurele lasten konden worden gedekt door de structurele baten, een beoordeling van macro-economische ontwikkelingen van het land Aruba⁵⁹³ en het meerjarenperspectief op een aantal specifieke terreinen.⁵⁹⁴ Bijzondere aandacht verdient het feit dat de RMR van de Gouverneur verwachtte dat hij ook een analyse zou laten uitvoeren van de financiële risico's binnen de collectieve sector van Aruba,⁵⁹⁵ voor zover die risico's betrekking hadden op het evenwicht van de begroting ⁵⁹⁶, zoals risico's die voortvloeien uit publiek-private samenwerkingsconstructies, zorg- en pensioenfondsen en overheids-NV's.⁵⁹⁷

De eis van de RMR om in de analyse van de begroting van 2014 de collectieve sector en in het bijzonder de risico's van het Arubaanse beleid ten aanzien van de overheids-NV's te betrekken, paste in het beoordelingsbeleid dat sinds 10-10-'10 ten aanzien van het financieel toezicht op Curaçao en Sint Maarten werd gehanteerd.⁵⁹⁸

Onderzoeksbevoegdheden van en in naam van de Gouverneur

Een aanwijzing in de zin van artikel 15 lid 1 van het Regl. Gouverneur is gericht tot de Gouverneur. Ten aanzien van de eerste opdracht in de aanwijzing (*I. Het aanhouden van de vaststelling van de landsverordening*) waren geen derde-partijen genoemd of betrokken. Ten aanzien van de tweede opdracht (*II. Onderzoek naar de staat van de overheidsfinanciën van Aruba*) was voorzien in de mogelijkheid tot het inschakelen van hulp van deskundigen.⁵⁹⁹ In tegenstelling tot de in 2013 aan

⁵⁹² Nota van toelichting bij KB 11 juli 2014, p. 6-7.

⁵⁹³ Hieronder vielen de economische en demografische ontwikkelingen, vervangingsinvesteringen, onderhoudsramingen, kosten voor nieuw beleid, bezuinigingen/ombuigingen, noodzakelijke lasten, loon en prijspeil van het land.

⁵⁹⁴ Hiertoe behoorden de (inkomsten)belastingen, grondexploitatie, weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen, kapitaalgoederen, verbonden partijen en treasury.

⁵⁹⁵ In de toelichting op de aanwijzing aan de Gouverneur wordt voor de collectieve sector de definitie van het System of National Accountants van de Verenigde Naties gebruikt, zie <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna.asp>.

⁵⁹⁶ Mede gelet op het meerjarenperspectief.

⁵⁹⁷ Nota van toelichting bij KB 11 juli 2014, p. 7.

⁵⁹⁸ De collectieve sector wordt krachtens artikel 1 jo. 23 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten tweejaarlijks aangewezen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁵⁹⁹ Artikel 1 lid 1 van het KB van 11 juli 2014, laatste volzin. In de toelichting op de aanwijzing is aangegeven het vanwege de reikwijdte van het onderzoek en de daarbij benodigde expertise het in de rede ligt dat de Gouverneur de hulp van deskundigen inroept voor het uitvoeren van het onderzoek.

de Gouverneur van Sint Maarten gegeven aanwijzing, waren in de onderhavige aanwijzing aan de Gouverneur van Aruba geen nadere instructies of voorschriften opgenomen die zagen op de wijze waarop het onderzoek diende te worden uitgevoerd. Dit gold evenmin voor de vraag over welke bevoegdheden de Gouverneur of de door hem aangewezen deskundigen of personen kunnen beschikken. In de toelichting op de aanwijzing werd weliswaar verwezen naar de toepasselijkheid van artikel 24 van het Regl. Gouverneur, maar deze bepaling bevat geen wettelijke grondslag voor het in de aanwijzing beoogde en hieronder genoemde optreden.

Volgens de toelichting diende de Arubaanse regering de Gouverneur alle inlichtingen te verstrekken die hij voor de uitvoering van het onderzoek nodig achtte, ook als dit zou betekenen dat er nieuwe informatie moest worden gegenereerd.⁶⁰⁰ Tot de te verstrekken inlichtingen behoorden ook de gegevens van de Arubaanse collectieve sector, voor zover de ministers over deze informatie konden beschikken of voor zover zij die konden opvragen. Bovendien diende de Arubaanse regering de Gouverneur of de door hem daartoe aangewezen personen te allen tijde toegang te verlenen tot, dan wel inzage te verschaffen in alle goederen, administraties, documenten en andere informatiedragers. Voor zowel de Gouverneur als de door hem in te schakelen onderzoekers waren de in Aruba voor natuurlijke en rechtspersonen geldende geheimhoudingsbepalingen van toepassing verklaard.⁶⁰¹ Evenals de aanwijzing aan de Gouverneur van Sint Maarten van 2013, is het in de aanwijzing aan de Gouverneur van Aruba nog maar de vraag of artikel 15 van het Regl. Gouverneur voldoende aanknopingspunten biedt om in de toelichting op een aanwijzing die is gericht aan de Gouverneur, te regelen dat alle ministers en ambtenaren verplicht zijn mee te werken aan het onderzoek.

Na het onderzoek

De combinatie van het aanhouden van de vaststelling en het doen van onderzoek naar de inhoud van de begroting 2014 en de meerjarige ontwikkeling van de overheidsfinanciën van Aruba was bedoeld om de Gouverneur in staat te stellen een afgewogen beslissing te doen nemen ten aanzien van de vaststelling van de landsverordening houdende de begroting van 2014. Het op te stellen onderzoeksrapport zou de Arubaanse regering, de Gouverneur en ook de RMR in staat moeten stellen zich een beeld te vormen over wat nodig is voor houdbare overheidsfinanciën, niet alleen in 2014, maar ook voor 2015 en later. Bij de RMR heerste de vrees dat het uitblijven van financiële effecten van cruciale maatregelen zou leiden tot een onherstelbare cumulatieve van de financiële problemen van Aruba waardoor het land zou afstevenen op een onhoudbare staatsschuld.⁶⁰²

De Gouverneur diende het onderzoeksrapport binnen zes weken te presenteren aan de minister van Financiën en Overheidsorganisatie van Aruba, en door tussenkomst van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan de RMR.⁶⁰³ Indien de inhoud van het onderzoeksrapport daar aanleiding toe gaf kon de Gouverneur de regering uitnodigen hem een nieuw voorstel van landsverordening tot vaststelling van de begroting van 2014 voor te leggen. Ook behoorde het bij de Raad van Advies voorleggen van een ontwerp landsverordening tot wijziging van de eerder door de Staten goedgekeurde landsverordening houdende de landsbegroting van 2014 tot de mogelijkheden. De plicht tot aanhouding van de vaststelling zou

⁶⁰⁰ Nota van toelichting bij KB 11 juli 2014, p. 7.

⁶⁰¹ Nota van toelichting bij KB 11 juli 2014, p. 7.

⁶⁰² Nota van toelichting bij KB 11 juli 2014, p. 6.

⁶⁰³ Artikel 2 lid 1 KB 11 juli 2014.

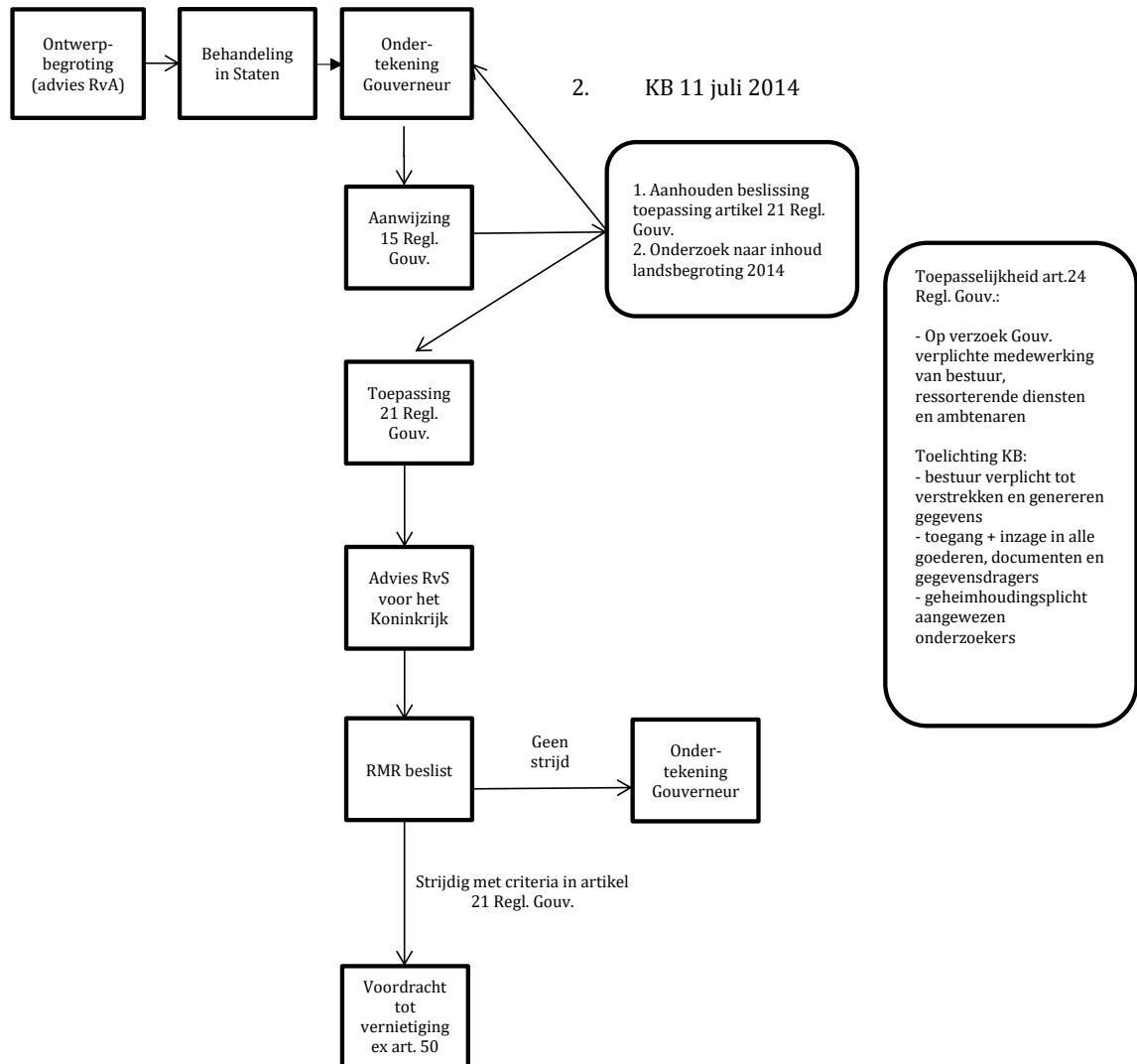
vervallen indien het onderzoeksrapport geen aanleiding zou geven tot het doen van de eerdergenoemde uitnodiging.

Toepassing van artikel 21 Regl. Gouverneur

Indien het onderzoeksrapport wél aanleiding zou geven tot het doen van de uitnodiging tot het opstellen van een nieuwe of gewijzigde begroting en de regering van Aruba niet binnen de gestelde termijn actie zou hebben ondernomen, diende de Gouverneur terstond te beslissen over de vaststelling van de landsverordening tot vaststelling van de landsbegroting 2014. Dit zou betekenen dat de Gouverneur zou kunnen weigeren de aan hem voorgelegde landsverordening te ondertekenen. Hiertoe is in de aanwijzing artikel 21 van het Regl. Gouverneur van toepassing verklaard. Artikel 21 van het Regl. Gouverneur geeft de Gouverneur de bevoegdheid om, in zijn hoedanigheid van koninkrijksorgaan, een aan hem voorgelegde landsverordening niet vast te stellen wegens strijd met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet, een algemene maatregel van rijksbestuur dan wel andere belangen van het Koninkrijk waarvan de verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is. Hij dient de regering van het Koninkrijk op de hoogte te stellen van deze beslissing. De koninkrijksregering dient de Raad van State voor het Koninkrijk te horen om vervolgens te beoordelen of de beslissing van de Gouverneur om de landsverordening niet vast te stellen juist is geweest. Indien het oordeel van de Gouverneur juist is geweest kan de landsverordening niet tot stand komen. De regering van Aruba zou in dat geval alsnog met een nieuw voorstel voor een landsverordening tot vaststelling van de begroting 2014 moeten komen.

Schematische weergave Aanwijzing aan Gouverneur van Aruba

1. Procedure landsverordening tot vaststelling van de landsbegroting



14.5 Een tweede aanwijzing aan Sint Maarten in 2014

In oktober 2014, een jaar na de primeur van de eerste aanwijzing binnen de nieuwe koninkrijksverhoudingen, volgt een tweede aanwijzing aan de Gouverneur van Sint Maarten.⁶⁰⁴

I. Voorgeschiedenis

Het onderzoeksrapport dat in de eerste aanwijzing in 2013 werd gelast, had aan het licht gebracht dat er in het bestuur van Sint Maarten een grootschalig gebrek aan integriteit bestond. Uit dit onderzoek bleek ook dat er sprake is van integriteitsschendingen van politici. Parallel aan het onderzoek dat in opdracht van de Gouverneur werd uitgevoerd, werd in opdracht van de regering van Sint Maarten vergelijkbaar onderzoek verricht door de Commissie Integriteit Openbaar Bestuur (Commissie Wit). De resultaten van het onderzoek van de Commissie Wit wijken niet wezenlijk af van de conclusies van het onderzoek in opdracht van de Gouverneur op grond van de aanwijzing in 2013. Uit beide onderzoek komt een beeld naar voren dat er sprake is van ongewenste belangenverstrengeling en misbruik van macht op alle (overheids)niveaus en bij cruciale instellingen van het openbaar bestuur in Sint Maarten.

Op 29 augustus 2014 vonden er verkiezingen plaats in Sint Maarten. The United People's Party (UP) van Theo Heyliger behaalde bij deze verkiezingen 42,6% van de uitgebrachte stemmen. Dit was genoeg voor maar liefst zeven van de vijftien zetels. Uit de formatiegesprekken die volgden, werd een coalitie gevormd tussen de UP en twee onafhankelijke Statenleden, met Heyliger als beoogd minister-president. Heyliger was omstreven als politicus. Hij werd onder meer beschuldigd van afpersing en het kopen van stemmen.⁶⁰⁵ Reden waarom de Rijkministerraad aanleiding zag om naar aanleiding van de uitslag van de verkiezingen van 29 augustus 2014, de Gouverneur op te dragen de benoeming van de kandidaat-minister-president en de kandidaat-ministers aan te houden, totdat er nader onderzoek was verricht naar de benoembaarheid van deze personen.⁶⁰⁶

Het onderzoek (hierna: 'screening') naar de benoembaarheid van een kandidaat minister (of gevolmachtigde minister) wijkt af van dat in de andere landen in het Koninkrijk. De screeningsprocedure in Sint Maarten is gebaseerd op de Landsverordening integriteitbevordering ministers en het daarop gebaseerde Landsbesluit benoemingsprocedure kandidaat Ministers en kandidaat Gevolmachtigde Ministers. Dit landsbesluit bevat Richtlijnen voor de benoemingsprocedure. Daarnaast is de Landsverordening Veiligheidsdienst en het daarop gebaseerde Landsbesluit aanwijzing vertrouwensfuncties en uitvoering van veiligheidsonderzoeken van toepassing.

Procedureel loopt het screeningsproces als volgt. De kandidaat vult het formulier in dat is voorgeschreven in Landsverordening integriteitbevordering ministers en het daarop gebaseerde landsbesluit. Dit is vooral gericht op het onderzoek naar onverenigbare zakelijke belangen. Een kandidaat die eerder minister is geweest hoeft op grond van artikel 2 lid 9 jo. artikel 5 van de Landsverordening het formulier niet opnieuw in te vullen, tenzij er wijzigingen moeten worden

⁶⁰⁴ Aanwijzing gegeven bij KB van 17 oktober 2014, *Scrt.* 2014, nr. 30236.

⁶⁰⁵ Caribisch Netwerk, 14 november 2014, <www.caribischnetwerk.ntr.nl/2014/11/14/up-leider-heylicher-beschuldigd-van-afpersing>. Eind februari 2019 is Heyliger in voorlopige hechtenis genomen en eind mei 2019 onder voorwaarden vrijgelaten.

⁶⁰⁶ Kamerbrief van 17 oktober 2014, kenmerk 2014-0000554355, p. 1.

aangebracht in zijn eerdere verklaringen. De minister-president (dus na de benoeming) beoordeelt of er sprake is van onverenigbare zakelijke belangen.

De P-G stelt een justitieel antecedentenonderzoek in. De resultaten worden aan de Gouverneur en de formateur verstrekt. Hier zijn in Sint Maarten geen nadere regels over vastgesteld. In Nederland geldt dat het onderzoek is beperkt tot afgeronde strafrechtelijke onderzoeken die door een rechter zijn beoordeeld. Lopende strafzaken worden niet meegenomen in het justitieel antecedentenonderzoek.

De kandidaat wordt tegelijkertijd door de Veiligheidsdienst van Sint Maarten gescreend volgens het veiligheidsonderzoek dat is voorgeschreven voor krachtens de wet vastgestelde vertrouwensfuncties. Volgens de Landsverordening en het daarop gebaseerde landsbesluit geeft de minister(-president) een verklaring van geen bezwaar. Wanneer de formateur nog geen minister is kan hij die verklaring niet afgeven. De Gouverneur is evenmin bevoegd tot het verlenen van de verklaring van geen bezwaar. Dit betekent dat de verklaring van geen bezwaar door de zittende minister wordt gegeven of zoals in de praktijk meestal gebeurt bij een nieuw aangetreden kabinet, de nieuwe minister (voor zichzelf en zijn ministersploeg) na zijn benoeming.

II. Inhoud van de aanwijzing

De aanwijzing bevat vijf artikelen. In artikel 1 is de kern van de aanwijzing omschreven. De aanwijzing aan de Gouverneur houdt in dat hij de vaststelling van de landsbesluiten tot benoeming van de kandidaat-minister-president, de kandidaat-ministers en de kandidaat-Gevolmachtigde Minister aanhoudt, totdat er nader onderzoek heeft plaatsgevonden naar de integriteit van de voorgestelde kandidaten. Doel van het nader onderzoek naar de kandidaten is om te kunnen beoordelen of er voldoende waarborgen zijn voor de integriteit van de kandidaat en er geen beletsel bestaat voor de benoeming van een kandidaat.

Het in artikel 1 van de aanwijzing opgenomen onderzoek was beoogd veelomvattend te zijn. Volgens de toelichting diende de kandidaten te worden onderworpen aan een onderzoek waartoe justitieel onderzoek, fiscaal onderzoek, een onderzoek naar ongebruikelijke transacties en andere zaken die verband houden met de integriteit die van de kandidaat verwacht mag worden. Ingevolge artikel 2 van de aanwijzing diende de Gouverneur onderzoek te doen naar aanleiding van een door hem vastgesteld vragenformulier met vragen die zijn gericht op verschillende aspecten van het onderzoek. Volgens de toelichting bij dit artikel is dit een door hem (met hulp van deskundigen) opgesteld vragenformulier. De kandidaat diende de vragenlijst vervolgens in te vullen waarna de Gouverneur, al dan niet door inschakeling van deskundigen, onderzoek diende te verrichten naar de gegeven antwoorden.

Het in opdracht van de RMR uitstellen van de ondertekening van een landsbesluit ter benoeming van de kandidaat, zou de Gouverneur de nodige ruimte bieden om nader onderzoek te laten verrichten en indien hij zulks nodig oordeelde, over te gaan tot de toepassing van artikel 21 van het Regl. Gouverneur.⁶⁰⁷ In de toelichting bij de aanwijzing geeft de koninkrijksregering aan dat de Gouverneur al deels bekend is met de informatie uit het vragenformulier. Kandidaten dienen

⁶⁰⁷ Kamerbrief van 17 oktober 2014, kenmerk 2014-0000554355, p. 2.

namelijk op grond van het Besluit benoemingsprocedure Kandidaat Ministers en Kandidaat Gevolmachtigde Minister informatie te verstrekken aan de formateur.⁶⁰⁸ Op grond van krachtens het Besluit benoemingsprocedure Kandidaat Ministers en Kandidaat Gevolmachtigde Minister uitgevaardigde richtlijnen beschikt de Gouverneur over de resultaten van een door de Procureur-Generaal ingesteld justitieel antecedentenonderzoek alsmede over een door de Veiligheidsdienst Sint Maarten ingesteld feitenonderzoek (naslagveiligheidsbestanden).⁶⁰⁹

Volgens de gebruikelijke screeningsregels beschikt uitsluitend de formateur over alle informatie die is opgevraagd en verzameld bij de onderzoeken die voorafgaand en na de benoeming van een kandidaat worden verricht. Met de aanwijzing lijkt de RMR de screeningsregels uit te breiden. Maar veel belangrijker, het lijkt de bedoeling van de koninkrijksregering te zijn geweest om de Gouverneur over meer informatie te laten beschikken. Zonder de aanwijzing is het uitsluitend formateur die over alle informatie over een kandidaat beschikt terwijl de Gouverneur slechts deels inzage krijgt in het dossier.

III. Na het onderzoek van de Gouverneur

In de aanwijzing werd de Gouverneur opgedragen de ondertekening van de benoemingsbesluiten tot na de uitkomst van het nader onderzoek uit te stellen. De Gouverneur diende de RMR te informeren over een kandidaat die weigerde mee te werken aan het onderzoek. Ook indien er onzekerheid bestond over de benoembaarheid van een kandidaat diende de koninkrijksregering te worden geïnformeerd. In de toelichting bij de aanwijzing wordt verwezen naar de toepassing van artikel 21 van het Regl. Gouverneur. Dit zou betekenen dat de Gouverneur, indien hij een landsbesluit tot benoeming van een kandidaat niet vaststelt, hij dit ter toetsing voorlegt aan de koninkrijksregering (de Raad van State gehoord).

IV De aanwijzing in de praktijk

Volgens de koninkrijksregering dient de integriteit van het bestuur van Sint Maarten boven enige twijfel verheven te zijn. Om die reden leek de aanwijzing noodzakelijk toen de verkiezingsuitslag en de formatie ertoe leken te leiden dat Heyliger minister-president zou worden. De Gouverneur diende zich er volgens de koninkrijksregering van te vergewissen dat de aangedragen kandidaten voldeden aan de verscherpte eisen die worden gesteld aan de benoembaarheid van kandidaat-ministers. Heyliger had zich na de aanwijzing teruggetrokken als kandidaat-minister en aan de aanwijzing is zeer waarschijnlijk geen uitvoering gegeven.⁶¹⁰ Vermoedelijk lag dat aan het ontbreken van een juridische grondslag voor de (inhoud van de) aanwijzing. De koninkrijksregering meende dat met de aanwijzing aan de Gouverneur werd voorgeschreven op welke wijze hij met de in artikel 21 van het Regl. Gouverneur diende om te gaan.⁶¹¹ De screening van kandidaat-ministers is een landsaangelegenheid. De vraag die zich bij de aanwijzing van 17 oktober 2014 weer aandient, is of artikel 15 van het Regl. Gouverneur, in samenhang met artikel 21 van het Regl. Gouverneur, voldoende grondslag biedt voor het aanpassen van de screeningsregels en de -procedure. Zoals later ook door de Raad van State is geadviseerd, bevat

⁶⁰⁸ Landsbesluit van 22 mei 2013, no. LB-13/0442.

⁶⁰⁹ Artikel 1.5 van Richtlijnen inzake de onverenigbaarheid van belangen en functies in het kader van de benoeming van Ministers en de Gevolmachtigde Minister.

⁶¹⁰ "Aanwijzing blijkt nooit uitgevoerd", Antilliaans Dagblad 24 februari 2015.

⁶¹¹ Aldus de toelichting bij de aanwijzing.

artikel 15 van het Regl. Gouverneur geen zelfstandige grondslag voor het geven van een aanwijzing waarmee wordt ingegrepen in de autonomie van de Caribische landen van het Koninkrijk.⁶¹²

14.6. De derde aanwijzing aan Sint Maarten: het ontslag van een minister-president⁶¹³

I. Voorgeschiedenis

Orkaan Irma trok op 6 september 2017 over Sint Maarten. De orkaan, van de zwaarste categorie richtte een ravage aan in Sint Maarten. Nederland, Aruba en Curaçao leverden op grond van artikel 36 van het Statuut bijstand in de vorm van noodhulpverlening aan de bevolking van Sint Maarten. Dit kwam in de eerste dagen maar moeilijk op gang en het openbaar bestuur lag plat.⁶¹⁴

Na de eerste vergadering van de regering van Sint Maarten sprak minister-president Marlin zich uit over de afspraken die met Nederland zijn gemaakt over de inwerkingtreding van een aangepaste Landsverordening integriteitskamer. Nederland koppelde de financiële steun voor de wederopbouw van Sint Maarten aan het voldoen aan de in 2014 gemaakte afspraken over de verbetering van het openbaar bestuur in Sint Maarten.⁶¹⁵

Marlin stelde dat het om inhoudelijk verschillende dossiers ging en de regering van Sint Maarten niet bereid zou zijn om – gelet op de bijzondere omstandigheden – te voldoen aan de door Nederland gestelde voorwaarden. Wel zegde Marlin toe garanties te geven voor de controle op de besteding van de door Nederland te bieden financiële steun. De regering van Sint Maarten stelde onder meer voor dat de Algemene Rekenkamer in Nederland die van Sint Maarten zou ondersteunen bij de controle op de besteding van de door Nederland beschikbaar gemaakte middelen.

Nederland hield voet bij stuk en de regering van Sint Maarten ging overstag. Inmiddels had de Raad van Advies geadviseerd over het aangepaste ontwerp van de Landsverordening integriteitskamer. En inmiddels was het eind oktober 2017, anderhalve maand nadat Irma Sint Maarten had verwoest. De opstelling van de regering van Sint Maarten, en vooral de uitspraken van Marlin, zorgden voor wrevel onder de bevolking en in het bijzonder in de Staten.

Dit leidde tot een motie van wantrouwen, gericht tot zes van de zeven ministers, uitgesproken tijdens een vergadering van de Staten. Ingevolge artikel 33 lid 2, Staatsregeling van Sint Maarten stelt een minister zijn ambt ter beschikking wanneer hij niet langer het vertrouwen van de Staten heeft. Alle ministers – inclusief de minister tegen wie geen motie van wantrouwen was uitgesproken – hebben vervolgens hun ontslag aangeboden aan de Gouverneur. Tegelijkertijd met

⁶¹² Zie ook de Voorlichting van de Raad van State van het Koninkrijk over de aanwijzingenpraktijk, Kamerstukken II 2014/15, 34 000-IV, nr. 52.

⁶¹³ Zie ook de analyse van Hoogers in "The Storm has come, of: wie beslist over het minister-presidentschap in Sint Maarten", *NJB* 2018/405.

⁶¹⁴ Premier Rutte zei in een persconferentie: "Het bestuur kan zeer moeizaam de eigen taken uitoefenen". Zie voor een beschrijving van de verschillen tussen de hulp en bijstand aan Sint Maarten en St. Martin vanuit het perspectief van de verhouding tot de EU: Karapetian & Hoogers, "There's an ill wind blowing and it's bringing a storm.", *NJB* 2017, 1981.

⁶¹⁵ Brief minister BZK aan de regering van Sint Maarten van 13 oktober 2017, kenmerk 2017-0000514277.

hun ontslag werd aan de Gouverneur een concept-landsbesluit tot ontbinding van de Staten en het uitschrijven van verkiezingen voor de Staten aangeboden.

De Gouverneur was direct nadat de ministers op 2 november 2017 hun ontslag hadden aangeboden, begonnen met consultaties voor de vorming van een interim-kabinet. Demissionair minister-president Marlin en zijn collega's waren door de Gouverneur verzocht aan te blijven tot het interim-kabinet kon worden benoemd. De Staten zagen dat echter niet zitten en wilden dat Marlin per direct uit zijn functie werd ontheven. Daarom werd op 10 november 2017 een motie aangenomen waarin het volgende was opgenomen:

“to discharge Mr. William Marlin of his duties as Prime Minister and Minister of General Affairs with immediate effect; (...) To call on the Governor of Sint Maarten to formalize and effectuate this decision of Parliament with immediate effect”.

Marlin reageerde op de motie door te stellen dat hij niet in staat was aan de motie te voldoen: hij had immers al zijn ontslag aangeboden aan de Gouverneur en die had het ontslag in beraad. Dit leidde de koninkrijksregering tot het geven van een aanwijzing aan de Gouverneur om het ontslag van Marlin te bespoedigen. De aanwijzing werd bij KB van 24 november 2017⁶¹⁶ gegeven met de volgende overweging:

“(..) dat het wenselijk is de Gouverneur van Sint Maarten een aanwijzing te geven die ertoe strekt te bevorderen dat het ontwerp-landsbesluit tot onmiddellijk ontslag van de heer Marlin als Minister-President aan hem wordt voorgelegd ter vaststelling.”

II. De inhoud van de aanwijzing

Artikel 1 van de aanwijzing gaf de Gouverneur de opdracht *“met alle hem ter beschikking staande middelen”* te bevorderen dat het ontwerp-landsbesluit tot onmiddellijk ontslag van de heer Marlin als minister-president van Sint Maarten aan hem (de Gouverneur) werd voorgelegd. Artikel 2 van de aanwijzing bepaalt dat de Gouverneur de RMR informeert over de uitvoering van de aanwijzing.

De inwerkingtreding van de aanwijzing was anders dan gebruikelijk. Eerdere aanwijzingen aan de Gouverneur(s) traden in werking op de dag na de plaatsing in de Staatscourant. Gelet op de spoedeisendheid heeft de koninkrijksregering besloten dat de aanwijzing in werking zou treden zodra het besluit was overhandigd aan de Gouverneur.⁶¹⁷

In de nota van toelichting bij de aanwijzing staat vermeld dat de minister-president in strijd met zijn eed heeft gehandeld en zich niet aan het beginsel van de parlementaire democratie (in dit geval: de vertrouwensregel) heeft gehouden. Het negeren van een uitdrukkelijke wens van de Staten maakt dat de deugdelijkheid van het bestuur zo ernstig in geding is, dat ingrijpen van de koninkrijksregering noodzakelijk werd geacht.

Voorts werd in het KB als reden van de aanwijzing gegeven dat de minister-president kennelijk weigerde om uit eigen beweging gevolg te geven aan de uitdrukkelijke wens van de Staten om te vertrekken. De Staatsregeling van Sint Maarten voorziet in de regel dat alleen de nieuwe minister-

⁶¹⁶ Besluit van 24 november 2017, houdende aanwijzing aan de Gouverneur van Sint Maarten die ertoe strekt te bevorderen dat de Minister-President van Sint Maarten wordt ontslagen en opgevolgd, Stcrt. 2017, nr. 69185.

⁶¹⁷ Artikel 3 van de aanwijzing en de bijbehorende nota van toelichting.

president het ontslagbesluit van een minister-president van een contraseign kan voorzien. De Staten hadden de viceminister-president (tevens minister van Justitie) aangewezen als beoogd interim-minister-president. Echter, die bleek ook niet uit eigen beweging uitvoering te geven aan de motie van de Staten door een ontslagbesluit voor te leggen aan de Gouverneur. Nu de Gouverneur als landsorgaan – aldus de koninkrijksregering – niet bij machte was het vertrek van de minister-president te bewerkstelligen, kon de koninkrijksregering de Gouverneur een aanwijzing geven. Volgens de koninkrijksregering – zoals weergegeven in de aanwijzing – is de Gouverneur de eerst aangewezen om het algemeen belang van het Koninkrijk te behartigen. De koninkrijksregering vervolgt de motivering van de aanwijzing met een kwalificatie van de vertrouwensregel:

“Tot het algemeen belang van het Koninkrijk behoort in ieder geval de naleving van de constitutionele basisregels als de goede werking van de vertrouwensregel. Het gaat hier om deugdelijk bestuur, onderdeel van de waarborgfunctie als bedoeld in artikel 43 van het Statuut. Met de aanwijzing geeft de Koninkrijksregering blijk ervan hoe ernstig zij de schending van de vertrouwensregel acht.”

Vervolgens wordt in het KB de keuze voor het instrument van de aanwijzing aan de gouverneur gemotiveerd:

“De koninkrijksregering geeft thans de voorkeur aan de toepassing van deze lichtere maatregel boven de toepassing van het zwaarste instrument, een algemene maatregel van rijksbestuur op grond van artikel 51 in samenhang met artikel 43, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk. Zij gaat ervan uit dat de Gouverneur met de aanwijzing grotere invloed op de Minister-President en de overige leden van de ministerraad kan uitoefenen, leidend tot het onmiddellijk ontslag van de heer Marlin.”

III. Na de aanwijzing

Direct na de aanwijzing heeft Marlin de eer aan zichzelf gehouden en de gouverneur verzocht zijn ontslag met onmiddellijke ingang te laten ingaan. De gouverneur heeft daar – met de aanwijzing in zijn broekzak – direct gevolg aan gegeven.

Staatssecretaris Knops lichtte de Tweede Kamer in over de gang van zaken en aanwijzing. Volgens de staatssecretaris was er in Sint Maarten iets ‘ongehoords’ gebeurd. Hoogers onderscheidt twee kanten aan deze zaak: in de eerste plaats zijn er volgens de koninkrijksregering fundamentele normen van constitutioneel recht geschonden. In de tweede plaats claimt de koninkrijksregering bevoegd te zijn om de gouverneur een aanwijzing te geven om de schending van die fundamentele normen van constitutioneel recht te redresseren.⁶¹⁸

Met name bij dat laatste gaat het mis: het al dan niet direct opstappen van een minister-president is politiek een aangelegenheid van de Staten en juridisch een aangelegenheid van de zittende ministers, inclusief de minister-president. Overigens deel ik de conclusie van Hoogers dat er geen sprake is van een evidente en klare overtreding van een eveneens evidente en klare constitutionele norm.

⁶¹⁸ Hoogers, The Storm has come, of: wie beslist over het minister-presidentschap in Sint Maarten, *NJB* 2018/405.

14.7. De Raad van State over de aanwijzingenpraktijk

Na een eerdere mislukte poging van de regering van Sint Maarten in 2013 is het de Tweede Kamer op grond van artikel 21a van de Wet op de Raad van State gelukt om van de Afdeling advisering van de Raad van State een voorlichting te krijgen over de aanwijzingenpraktijk van de koninkrijksregering.⁶¹⁹ Directe aanleiding voor het verzoek van de Tweede Kamer was de aan de Gouverneur van Aruba gegeven aanwijzing inzake de begroting van Aruba. De Tweede Kamer heeft in samenwerking met de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, zes voorlichtingsvragen geformuleerd die hoofdzakelijk zagen op de bevoegdheidsuitoefening door de RMR.⁶²⁰

De opvatting Raad van State over de inhoud van aanwijzingen

In de voorlichting zet de Raad van State allereerst enkele algemene uitgangspunten van de waarborgfunctie van het Koninkrijk uiteen. Noemenswaardig is de passage in de voorlichting waarin de Raad van State het ultimatum remedium-karakter van de waarborgfunctie benadrukt:

*“Hierbij is evenwel van belang om te benadrukken dat de in artikel 43 verankerde waarborgfunctie niet is bedoeld als instrument van het land Nederland om beleidsmatig toezicht te houden op het bestuur van de andere landen van het Koninkrijk. Een beroep op de waarborgfunctie in het geval dat Nederland het niet eens is met het beleid in een ander land staat haaks op de in artikel 3 van het Statuut gewaarborgde autonomie van elke van de landen”.*⁶²¹

Ten aanzien van het gebruik van bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing, dient volgens de Raad van State een afweging te worden gemaakt tussen het geven van een aanwijzing of het gebruik van de regeling van artikel 51 lid 1 van het Statuut.⁶²² Blijkens de voorlichting dient, indien in een aanwijzing nieuwe bevoegdheden worden toegekend aan de Gouverneur, artikel 51 lid 1 van het Statuut te worden gebruikt. Een aanwijzing kan volgens de Raad van State namelijk niet voorzien in bevoegdheden die niet in het Regl. Gouverneur zijn opgenomen.

Ook kan de verplichte medewerking van landsorganen niet in een aanwijzing worden gegeven, daartoe dient eveneens een op grond van artikel 51 lid 1 van het Statuut gegeven AMvRB.⁶²³ In ieder geval kunnen via een aanwijzing aan de Gouverneur en de op basis daarvan gevraagde medewerking, geen bevoegdheden worden doorbroken die voor landsorganen op grond van het eigen nationale recht gelden.⁶²⁴

Bij een interventie op grondslag van de waarborgfunctie van het Koninkrijk zal volgens de Raad van State een afweging moeten worden gemaakt tussen het gebruik van de lichtere maatregel van een aanwijzing en de zwaardere maatregel van de AMvRB op grond van artikel 51 van het Statuut. Het voordeel van het gebruik van de AMvRB op grond van artikel 51 van het Statuut boven een aanwijzing is dat de Gouverneur daardoor minder snel in een onhoudbare positie wordt geplaatst.⁶²⁵

⁶¹⁹ Kamerstukken II 2014/2015, 34 000-IV, nr. 52 en Advies W04.15.0112/I/Vo.

⁶²⁰ Deze bespreking is beperkt tot de vragen 1, 5 en 6 van het verzoek van de Tweede Kamer.

⁶²¹ Voorlichting RvS 2015, p. 3.

⁶²² Voorlichting RvS 2015, p. 12.

⁶²³ Terecht merkt de Raad van State op dat de laatstgenoemde de Caribische landen meer waarborgen biedt dan een aanwijzing, Voorlichting RvS 2015, p. 12.

⁶²⁴ Voorlichting RvS 2015, p. 11.

⁶²⁵ Voorlichting RvS 2015, p. 15. Vgl. Van Rijn, die stelt dat de Gouverneur door het gebruik van het instrument van de aanwijzing geen “speelbal van publieke discussie” mag worden. Door de tot nu toe gegeven aanwijzingen is dit risico –

14.8. Aanhouden ondertekening landsbesluit tot uitstel van de verkiezingen

I. Voorgeschiedenis

Op 5 oktober 2016 zijn in Curaçao verkiezingen gehouden. Naar aanleiding van de verkiezingsuitslag is een kabinet geformeerd tussen de partijen MAN, PAR, PNP en PS. Het kabinet, onder leiding van minister-president Koeiman is bij landsbesluit van 23 december 2016 benoemd.

Op 12 februari 2017 heeft de PS-fractie in de Staten de steun aan het kabinet-Koeiman opgezegd. De regering heeft daarop door toepassing van artikel 53 van de Streg. bij landsbesluit bepaald dat de Staten worden ontbonden en dat er nieuwe verkiezingen zouden worden gehouden op 28 april 2017. Volgens dit landsbesluit zouden de nieuw verkozen Staten op 11 mei 2017 weer bijeenkomen. Intussen had een nieuwe meerderheid in de Staten een interim-kabinet geformeerd, het kabinet-Pisas. Dit interim-kabinet werd benoemd bij landsbesluit van 24 maart 2017. Minister-president Pisas deed op 27 maart 2017 bij de Gouverneur een voordracht tot de vaststelling van een landsbesluit tot de intrekking van het eerder op 12 februari 2017 vastgestelde ontbindingsbesluit. Dit intrekkingbesluit had tot doel de verkiezingen tot een nader te bepalen moment uit te stellen. Tegelijkertijd had de minister die in het kabinet Pisas was belast met de organisatie van de verkiezingen, de minister van Bestuurlijke Planning en Dienstverlening (BPD) een besluit genomen waarbij alle voorbereidingen voor de verkiezingen van 28 april 2017 werden aangehouden en de mandaten die verband houden met die verkiezingen werden ingetrokken.

De Gouverneur had de ondertekening van het voorgedragen landsbesluit van 27 maart 2017 aangehouden en conform de regeling in artikel 21 van het Regl. Gouverneur voorgelegd aan de Koning wegens (vermeende) strijd met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet, een algemene maatregel van rijksbestuur, dan wel met belangen, waarvan de verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is. De kennisgeving van de Gouverneur aan de RMR is als volgt gemotiveerd. De Gouverneur achtte de bevoegdheid tot de ontbinding van de Staten ongeclausuleerd. Eenmaal genomen kan dit besluit - aldus de Gouverneur - niet door een interim-kabinet worden ingetrokken. De aard van een ontbindingsbesluit verzet zich tegen intrekking. Het aan de Gouverneur voorgedragen intrekkingbesluit was daarom in strijd met de door het Koninkrijk te waarborgen belangen, waaronder de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur.

II. De inhoud van de maatregel

Volgens de in artikel 21 van het Regl. Gouverneur stelt de Gouverneur een landsverordening en een aan hem voorgedragen landsbesluit niet vast, wanneer hij de verordening of het besluit in strijd acht met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur, dan wel met belangen, waarvan de verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is. Volgens de tweede volzin van artikel 21 van het Regl. Gouverneur geeft hij de Koning als hoofd van de regering van het Koninkrijk hiervan kennis. Vervolgens wordt de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, waarna een koninklijk besluit wordt genomen. Dat koninklijk besluit kan inhouden dat er geen strijd is met de bovengenoemde regelingen, zodat de

aldus Van Rijn – zeer reëel en doet dit het Gouverneursambt geen goed en schaadt dit het bovenpartijdige karakter van het gouverneursambt. Zie Van Rijn 2019, p. 233.

Gouverneur de landsverordening of het landsbesluit alsnog moet vaststellen. Is er inderdaad strijd aanwezig, dan wordt het koninklijk besluit in het officiële publicatieblad geplaatst.

Volgens de Raad van State van het Koninkrijk (hierna: Raad) kan in artikel 53 van de Staatsregeling geen rechtsplicht voor de regering worden gelezen om slechts tot ontbinding over te gaan als de Staten daar zelf mee instemmen. De Raad overwoog dat een dergelijke opvatting zich slecht zou verhouden tot de aard van het ontbindingsrecht om conflicten tussen de regering en de Staten te beslechten middels het houden van verkiezingen. Het in artikel 53 van de Staatsregeling opgenomen instrument van de ontbinding zou zinledig zijn indien dit door een (interim-)kabinet dat na het ontbindingsbesluit is aangesteld tenietgedaan zou kunnen worden door het ontbindingsbesluit in te trekken. Gelet op de fundamentele betekenis van de bevoegdheid tot ontbinding van de Staten, in het licht van de checks en balances in ons staatsbestel, doet de intrekking van het besluit tot ontbinding van de Staten afbreuk aan de deugdelijkheid van het bestuur. De Raad constateerde dat het voorstel om de ontbinding van de Staten terug te draaien niet aanvaardbaar is en dat de Gouverneur dan ook geen andere optie had dan het ontwerp niet te ondertekenen.

De Raad merkte wel op dat het KB waarin het oordeel van de regering van het Koninkrijk was vervat, namelijk dat het intrekkingbesluit in strijd was met een belang waarvan de waarborging een aangelegenheid is van het Koninkrijk, een draagkrachtige motivering ontbeerde. De brief van de Gouverneur aan de Koning was immers niet openbaar (gemaakt) en de verwijzing naar die brief in de toelichting van het koninklijk besluit is onvoldoende. Daar komt bij – aldus de Raad – dat in het licht van de afzonderlijke bevoegdheden van de Gouverneur en die van de regering van het Koninkrijk, van belang was dat de motivering van de Gouverneur zelfstandig wordt opgenomen in de toelichting bij het koninklijk besluit. De Raad adviseerde de motivering bij het ontwerp koninklijk besluit aan te vullen.

De koninkrijksregering achtte het ontwerplandsbesluit van 27 maart 2017 in strijd met belangen waarvan de waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is, in het bijzonder de rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur en oordeelt dat de Gouverneur het ontwerplandsbesluit terecht niet had vastgesteld (lees: ondertekend).

De koninkrijksregering kwam tot dat oordeel op basis van de volgende overwegingen. Het ontbindingsbesluit op grond van artikel 53 van de Staatsregeling bevatte tevens een verkiezingsdatum. Bovendien was het kiesregister op grond van het Kiesreglement Curaçao gesloten en had de vaststelling van de kandidaatlijsten voor de verkiezingen reeds voor het ontwerpbesluit tot intrekking plaatsgevonden en waren de kandidaatlijsten door het Hoofdstembureau bekendgemaakt. In het licht van de argumenten in de brief van de Gouverneur was het ontwerpbesluit tot intrekking van het ontbindingsbesluit in strijd met de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur.

III. Na de maatregel

Het interim-kabinet Pisas liet het bij het nemen van een intrekkingbesluit. Door ook gebruik te maken van de bevoegdheden van de Minister van BPD ter zake van verkiezingen en tegelijkertijd een geschil aanhangig te maken bij het EHRM liet het interim-kabinet merken dat het niet van plan was zomaar op te geven.

Dat leidde tot maatregelen vanuit Den Haag. Voor het eerst in de geschiedenis van het Statuut zou artikel 51 van het Statuut worden ingezet om de verkiezingen van 28 april 2017 doorgang te laten vinden.

14.9. De AMvRB voor Curaçao

I. Voorgeschiedenis

De voorgeschiedenis is in de voorgaande paragraaf beschreven. Kort gezegd komt het erop neer dat de Staten bij landsbesluit van 12 februari 2017 op grond van artikel 53 van de Staatsregeling waren ontbonden en dat nieuwe verkiezingen waren gepland op 28 april 2017. Het interim-kabinet dat de verkiezingen bij aan de Gouverneur voorgedragen landsbesluit van 24 maart 2017 probeerde uit te stellen kreeg daardoor een pakket aan maatregelen voor zijn kiezen. Voor het eerst in de geschiedenis van het Statuut zou de koninkrijksregering het instrument in artikel 51 van het Statuut inzetten om in te grijpen in het autonome bestuur van een van de landen van het Koninkrijk.

II. De inhoud van de AMvRB

De op grond van artikel 51 lid 1 van het Statuut genomen AMvRB van 3 april 2017 hangt samen met het koninklijk besluit van 3 april 2017 ter uitvoering van artikel 21 van het Regl. Gouverneur om de beschikkingen van de Minister van BPD tegen te houden.⁶²⁶

De AMvRB was primair bedoeld om de bevoegdheden van de Minister van BPD ter zake van de op 28 april 2017 te houden verkiezingen over te dragen aan de Gouverneur (artikel 1, eerste lid, van de AMvRB). De wettelijke bevoegdheden die aan het Hoofd Stembureau zijn toebedeeld, zouden ingevolge artikel 1 lid 2 van de AMvRB bij hem blijven. Wel werd aan de Gouverneur de bevoegdheid gegeven om, indien dit noodzakelijk was met het oog op het houden van ordentelijke verkiezingen, die uit te stellen tot een nader te bepalen datum.

De Gouverneur werd ingevolge de AMvRB bevoegd verklaard alle noodzakelijke besluiten te nemen voor de organisatie en uitvoering van de op 28 april 2017 (of eventueel later) te houden verkiezingen. Besluiten, waaronder die van de Minister van BPD van 12 februari 2017, werden met de inwerkingtreding van de AMvRB ook weer van kracht. Daarmee werd voorzien in het totale pakket aan maatregelen waarmee de door het interim-kabinet Pisas genomen beslissingen ter zake van de verkiezingen werden teruggedraaid.

Voorts bepaalde de AMvRB dat artikel 15 van het Regl. Gouverneur van overeenkomstige toepassing was (artikel 2 van de AMvRB) en dat de landsorganen van Curaçao op verzoek van de Gouverneur hun medewerking dienden te verlenen aan een ordentelijk verloop van de verkiezingen.

De bevoegdheid van de koninkrijksregering om bij AMvRB te interveniëren in de autonome aangelegenheden van de landen van het Koninkrijk is een zwaar middel. Dit instrument moet – zoals ook uit de toelichting bij het Statuut blijkt – met terughoudendheid worden toegepast. In de nota van toelichting bij de AMvRB werd deze interventie als gerechtvaardigd aangemerkt. Na een introductie in het op grond van artikel 53 van de Staatsregeling gegeven ontbindingsrecht werd door de koninkrijksregering gesteld dat met de uitoefening van het ontbindingsrecht, recht wordt

⁶²⁶ *Stb.* 2017, 138.

gedaan aan het systeem van *checks and balances* die gelden tussen de organen in het staatsbestel van Curaçao. Volgens de koninkrijksregering is het van essentieel belang voor de werking van de democratische rechtsstaat dat bij fundamentele kwesties waarbij het vertrouwen in het bestuur en de representativiteit van het parlement aan de orde is, burgers in de gelegenheid worden gesteld om zich daarover uit te spreken middels het houden van algemene verkiezingen.⁶²⁷

De koninkrijksregering was dus van mening dat het ontbindingsbesluit van 12 februari 2017 in stand moest blijven en diende te worden nageleefd. Voor de koninkrijksregering was het duidelijk dat het interim-kabinet Pisas en de Statenleden die dit kabinet ondersteunden beogen te voorkomen dat de rechtmatig uitgeschreven verkiezingen werden gehouden. De koninkrijksregering vond dat de handelswijze van het interim-kabinet Pisas, het functioneren van de democratische rechtsstaat had gefrustreerd. En daarom waren er zwaarwegende gronden voor het optreden van de koninkrijksregering ter waarborging van de waarden van de democratische rechtsstaat als verwoord in artikel 43 lid 2 van het Statuut.

De AMvRB beoogde volgens de koninkrijksregering te verzekeren dat de in Curaçao geldende regels voor het houden van verkiezingen zouden worden nageleefd en uitgevoerd zoals die door de wetgever zijn beoogd. Nu het interim-kabinet Pisas en de minister van BPD niet bereid bleken de verplichtingen in het Kiesreglement na te leven was het – aldus de koninkrijksregering – een proportionele oplossing om de bevoegdheden aan een koninkrijksorgaan over te dragen. Een lichtere maatregel leek de koninkrijksregering niet mogelijk.⁶²⁸

III. Na de AMvRB

De interventie van de koninkrijksregering was bedoeld van tijdelijke aard te zijn. De AMvRB zou vervallen nadat de verkiezingen waren gehouden en met steun van de nieuw verkozen Staten een nieuw kabinet was aangetreden. De verkiezingen werden op 28 april 2017 gehouden en zijn ordentelijk verlopen.⁶²⁹ Op 11 mei 2017 kwamen, zoals beoogd in het ontbindingsbesluit, de nieuw verkozen Staten bijeen. Op 17 juni 2017 werd het kabinet Rhuggenaath beëdigd en kwam een einde aan de werking van de AMvRB.

14.10. Het niet ondertekenen van de Curaçaose '80-20'-regeling door de Gouverneur

I. Voorgeschiedenis

Op 14 september 2011 hadden de Staten van Curaçao een initiatiefvoorstel voor de *Landsverordening ter bevordering van een rechtvaardige kans op werk voor lokale arbeidskrachten* (hierna: landsverordening 80-20) aan de regering voorgelegd ter vaststelling. De landsverordening 80-20 hield in de kern in dat alle werkgevers ten minste tachtig procent van de bezette arbeidsplaatsen moeten laten verrichten door lokale arbeidskrachten. Onder een lokale arbeidskracht werd volgens het voorstel verstaan: (i) een Nederlander die op Curaçao is geboren, (ii) het kind van een Nederlandse vader of moeder die op Curaçao is geboren, (iii) een Nederlander die op Aruba, Bonaire, Saba, Sint Eustatius of Sint Maarten is geboren en voor 10 oktober 2010

⁶²⁷ Stb. 2017, 138, p. 4.

⁶²⁸ Stb. 2017, 138.

⁶²⁹ Hoofdstembureau Curaçao, Verkiezingsverslag Staten Curaçao 28 april 2017, te raadplegen op www.kse.cw.

zijn verblijfplaats heeft in Curaçao, of (iv) iemand die achttien jaar of ouder is, tenminste vijf jaar onafgebroken met de benodigde vergunning op Curaçao woont en voldoende is ingeburgerd.

Het voorstel bevatte overgangsrecht: de werkgever dient binnen zes maanden na inwerkingtreding aan de landsverordening 80-20 te voldoen.

De Raad van Advies had op 11 mei 2011 advies uitgebracht over het voorstel. De Raad onderschreef het belang om de werkgelegenheid voor lokale arbeidskrachten te bevorderen, maar was van oordeel dat het voorstel ongelijke behandeling tot gevolg had. De noodzaak voor het ontwerp achtte de Raad in onvoldoende mate onderbouwd.

Het voorstel is vervolgens een aantal jaren op de plank blijven liggen. Uiteindelijk heeft de minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn op 5 december 2016 het voorstel ter vaststelling van de landsverordening 80-20 aangeboden aan de Gouverneur. De Gouverneur had met toepassing van artikel 21 van het Regl. Gouverneur de Koning op 7 december 2016 in kennis gesteld dat de landsverordening 80-20 in strijd werd geacht met het gelijkheidsbeginsel en met de belangen waarvan het waarborgen een aangelegenheid van het Koninkrijk is. De Gouverneur kwam tot het oordeel dat de Staten hadden gekozen voor een instrument waartegen uit oogpunt van rechtsstatelijkheid en goed bestuur ernstige bezwaren bestonden. Dit noopte haar als Gouverneur van Curaçao in de hoedanigheid van orgaan van het Koninkrijk haar verantwoordelijkheid te nemen.

Vervolgens heeft de koninkrijksregering op 2 mei 2017 een ontwerpbesluit houdende vaststelling van de onrechtmatigheid van de ontwerp-landverordening 80-20 aan de Afdeling Advisering van de Raad van State voorgelegd.

II. De inhoud van de maatregel

De koninkrijksregering deelde het oordeel van de Gouverneur, maar koos voor een andere grondslag dan de Gouverneur had gekozen. Bij koninklijk besluit van 5 oktober 2017 werd de landsverordening conform artikel 21 Regl. Gouverneur in strijd geacht met artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

De koninkrijksregering kwam tot dit besluit op basis van de navolgende overwegingen.

In de landsverordening 80-20 zijn het met name de nationaliteit en de geboorteplaats van de arbeidskracht die bepaalt of hij al dan niet beschouwd wordt als 'lokale arbeidskracht'. De tekst van het voorstel leidde ertoe dat een werkgever arbeidskrachten, die volgens de ontwerp landsverordening niet als lokale arbeidskrachten worden aangemerkt, anders dan lokale arbeidskrachten, binnen zes maanden na inwerkingtreding van de landsverordening moet ontslaan en geen niet-lokale arbeidskrachten in dienst mag nemen indien deze werkgever al 20 procent niet-lokale arbeidskrachten arbeid laat verrichten. De landsverordening 80-20 maakt - aldus de RMR - onderscheid tussen lokale arbeidskrachten en niet-lokale arbeidskrachten en daarmee direct onderscheid op grond van nationale afkomst en geboorte.

Door dit onderscheid werd inbreuk gemaakt op het gelijkheidsbeginsel, dat is verankerd in onder andere artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM. De koninkrijksregering overwoog voorts

dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in vaste jurisprudentie heeft bepaald dat indien aan het verschil in behandeling of aan het onderscheid een objectieve rechtvaardigheidsgrond ten grondslag ligt, er geen sprake is van discriminatie. Op grond van de vaste jurisprudentie van het EHRM is er sprake van een objectieve rechtvaardigingsgrond indien het onderscheid een legitiem doel dient, indien het middel passend en geschikt is om het doel te bereiken, het doel niet met minder onderscheid makende middelen moet kunnen worden bereikt en er proportionaliteit bestaat tussen het middel dat wordt toegepast en het nagestreefde doel.

De koninkrijksregering erkende dat de werkloosheid in Curaçao hoog is en dat het bevorderen van een rechtvaardige kans op werkgelegenheid voor de lokale bevolking een legitiem doel was. Echter, het onderscheid tussen lokale en niet-lokale arbeidskrachten werd niet passend geacht, omdat personen die geen of niet meer onderdeel uitmaken van de lokale bevolking (en dus niet in Curaçao woonachtig zijn) wel als lokale arbeidskracht in de zin van de ontwerp-landsverordening worden beschouwd.

Uit de stukken was de koninkrijksregering niet gebleken dat onderzoek was verricht naar de oorzaak van de knelpunten op de lokale arbeidsmarkt en dat daarom niet kon worden beoordeeld of de landsverordening 80-20 daadwerkelijk geschikt was om de werkgelegenheid voor de lokale bevolking te bevorderen. Een dergelijk onderzoek was ook na herhaalde verzoeken van de Gouverneur tot nadere analyse of onderbouwing niet verricht, althans het resultaat van een dergelijk onderzoek was niet aan de Gouverneur verstrekt. Daardoor was evenmin aannemelijk gemaakt dat het onderscheid tussen lokale en niet-lokale arbeidskrachten, dat in de landsverordening 80-20 werd gemaakt, de werkgelegenheid voor de lokale bevolking door juiste toepassing van bestaande wettelijke regelingen, zoals de Landsverordening toelating en uitzetting, de Landsverordening arbeid vreemdelingen en het Toelatingsbesluit, alsmede door het uitoefenen van deugdelijke controle op de naleving en handhaving daarvan, niet in voldoende mate kon worden bevorderd.

De landsverordening 80-20 voldeed derhalve naar het oordeel van de koninkrijksregering niet aan het subsidiariteitsbeginsel. Zonder toereikende duiding over de aard en de oorzaken van de werkloosheid van de lokale bevolking en de mogelijke ongewenste neveneffecten van de ontwerp-landsverordening, kon de proportionaliteit van de inbreuk op het gelijkheidsbeginsel niet worden aangetoond. Er lag derhalve aan het onderscheid dat in de landsverordening 80-20 werd gemaakt tussen lokale en niet-lokale arbeidskrachten, geen objectieve rechtvaardigingsgrond ten grondslag.

Het bovenstaande leidde de koninkrijksregering tot het oordeel dat de landsverordening 80-20 in strijd is met een internationale regeling en dat de Gouverneur deze terecht niet heeft vastgesteld.

14.11. Geschillenregeling voor het Koninkrijk

De hiervoor beschreven interventies van het Koninkrijk in het autonome bestuur van de Caribische (ei)landen via aanwijzingen aan de Gouverneur, AMvRB's hebben vanzelfsprekend niet zonder weerstand plaatsgevonden. De vraag die in de onderstaande paragraaf zal worden behandeld is de vraag op welke wijze de Caribische landen van het Koninkrijk kunnen opkomen tegen een beslissing van het Koninkrijk (lees: de RMR).

Geen beroep op de bestuursrechter of de burgerlijke rechter

Op de eerste plaats moet worden vermeld dat een beroep bij de bestuursrechter tegen een aanwijzing of een AMvRB is uitgesloten. Het bestuur van een van de Caribische landen van het Koninkrijk kan bij een beslissing tot toepassing van een van de interventiemogelijkheden op grond van het Statuut niet aankloppen bij de Awb- of Lar-rechter, omdat die niet bevoegd is.⁶³⁰

De burgerlijke rechter (in Nederland of in een van de Caribische landen) zal zich als restrechter wel bevoegd kunnen verklaren, de vraag is echter of hij tot een inhoudelijk oordeel kan komen. Het hiertoe door de burgerlijke rechter toe te passen criterium is de vraag of een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang heeft opengestaan. Ten aanzien van zuivere bestuursgeschillen wordt in Nederland aangenomen dat een Kroonberoep wordt beschouwd als een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang.⁶³¹ Op dit moment zijn alleen besluiten op grond van de Rijkswet financieel toezicht en de Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak Curaçao en Sint Maarten vatbaar voor Kroonberoep.⁶³²

Geschillen tussen landen en het Koninkrijk: het voortgezet overleg in de Rijksministerraad

Bij geschillen tussen het Koninkrijk en (een van) de Caribische landen bestaat tot nu toe uitsluitend de mogelijkheid tot het voortgezet overleg in de RMR in de zin van artikel 12 van het Statuut. Artikel 12 van het Statuut omvat in wezen een interne appelprocedure. Kortgezegd kan een gevolmachtigde minister, indien hij ernstige benadeling van zijn land verwacht, verklaren dat de door de RMR voorgenomen voorzieningen, houdende algemene maatregelen, niet worden genomen.⁶³³ Indien de RMR vervolgens van oordeel is dat de gebondenheid van het land zich daartegen verzet en de gevolmachtigde minister daar ernstige bezwaren tegen heeft, kan hij verzoeken om een voortgezet overleg. Om een voortgezet overleg kan ook worden verzocht indien de gevolmachtigde minister ernstig bezwaar heeft tegen het oordeel van de RMR in enige andere aangelegenheid (het intern appel).

De procedure van het voortgezet overleg verloopt als volgt. Na het verzoek van de gevolmachtigde minister vindt er overleg plaats tussen de minister-president, twee ministers, de gevolmachtigde minister en een door de betrokken regering aan te wijzen minister of bijzonder gemachtigde. Indien meerdere ministers wensen deel te nemen aan het voortgezet overleg, dan schuiven er ook net zoveel ministers of bijzonder gemachtigden aan, zodat het aantal ministers en gevolmachtigde ministers gelijk blijft. De gevolmachtigde ministers van het land dat niet het voortgezet overleg heeft aangevraagd, kunnen zich – door de toepassing van artikel 10 lid 2 van het Statuut – laten bijstaan door een minister met een raadgevende stem. Het maximaal aantal deelnemers aan een voortgezet is dus 13, waaronder 3 gevolmachtigde ministers, 3 door hen uitgenodigde ministers (van de Caribische landen) of een bijzonder gemachtigde, 6 (!) ministers en de minister-president. In feite betekent dit dat er 6 Caribische ministers tegenover 7 Nederlandse ministers en dat de Nederlandse ministers de meerderheid vormen.

⁶³⁰ Het koninkrijksrecht (d.w.z. rijkswetten en daarop gebaseerde regelingen), vallen niet onder de competentie van de Awb- en de Lar-rechter.

⁶³¹ HR 6 februari 1986, AB 1987, 272.

⁶³² Artikel 26 Rijkswet financieel toezicht en artikel 39 Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak Curaçao en Sint Maarten.

⁶³³ Dit wordt ook wel het lokaal veto genoemd.

De geschillenregeling van artikel 12a van het Statuut: meer landen, meer samenwerking en dus meer geschillen

Het voortgezet overleg is geen geschillenbeslechtsprocedure, maar slechts een tussenstap in het proces van (politieke) besluitvorming. Als gevolg van de intensivering van de samenwerking tussen de landen en het Koninkrijk en de toename van het aantal landen in het Koninkrijk per 10-10- '10, voorzag de koninkrijksregering in de aanloop naar 10-10- '10 dat er meer geschillen zouden ontstaan tussen de landen en het Koninkrijk. Mede daaruit is de wenselijkheid van het in het leven roepen van een geschillenregeling ontstaan. Zo werd tegelijkertijd met de artikelen die de herstructurering van het Koninkrijk per 10-10- '10 mogelijk maken, een nieuw artikel 12a van het Statuut toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Bij rijkswet worden voorzieningen getroffen voor de behandeling van bij rijkswet aangewezen geschillen tussen het Koninkrijk en de landen."

De opdracht van de Statuutgever is helder: het in het leven roepen van een geschillenregeling voor geschillen tussen het Koninkrijk en de landen. De rijkswet op grond van artikel 12a van het Statuut dient uitsluitend te zien op geschillen in verticale verhoudingen en niet op geschillen in horizontale verhoudingen tussen de landen van het Koninkrijk. De basis voor een geschillenregeling voor geschillen in horizontale verhoudingen is te vinden in artikel 38a van het Statuut.

De reikwijdte van de Rijkswet Koninkrijksgeschillen

De Rijkswet Koninkrijksgeschillen is bedoeld om uitvoering te geven aan artikel 12a van het Statuut.⁶³⁴ In de memorie van toelichting bij de Rijkswet Koninkrijksgeschillen worden verschillende typen geschillen genoemd die zouden vallen onder de voorgestelde regeling. Deze variëren van competentiegeschillen die voortkomen uit de koninkrijksaangelegenheden die zijn opgesomd in artikel 3 Statuut, tot interpretatiekwesties die kunnen gaan over artikel 25 Statuut of een wijziging van de Staatsregeling van een van de Caribische landen van het Koninkrijk waarvoor de instemming van de koninkrijksregering noodzakelijk is. Volgens de rijkswetgever is bedoeld de reikwijdte van de Rijkswet Koninkrijksgeschillen zo breed mogelijk te houden, zodat beslissingen van de RMR, 'ongeacht waar zij over gaan', kunnen worden getoetst. Dat geschillen in de meeste gevallen kunnen worden behandeld, moet de verhoudingen in het Koninkrijk ten goede komen.⁶³⁵

Ondanks de op het eerste oog ruime reikwijdte van de geschillenregeling, heeft de koninkrijksregering een aantal cruciale beperkingen aangebracht in de geschillen die in aanmerking komt voor behandeling krachtens de Rijkswet Koninkrijksgeschillen.

De eerste beperking van de reikwijdte is dat de Rijkswet Koninkrijksgeschillen aanvullend van aard is. Geschillen over beslissingen (of voorgenomen beslissingen) waarvoor in een andere rijkswet of AMvRB reeds is voorzien in een geschillenregeling, vallen niet onder de Rijkswet

⁶³⁴ Kamerstukken II, 2018/19 35099 (R2114), no. 2.

⁶³⁵ Kamerstukken II, 2018/19 35099 (R2114), no. 3, p. 7.

Koninkrijksgeschillen. Zo zal de bij een aanwijzing krachtens de Rijkswet financieel toezicht, de procedure van het Kroonberoep, zoals geregeld in artikel 26 Rijkswet financieel toezicht, moeten worden gevolgd.

Een tweede beperking in de reikwijdte van de Rijkswet Koninkrijksgeschillen heeft te maken met de betrokkenheid van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk (hierna: 'Afdeling advisering RvSK'). Voorstellen van rijkswet en ontwerpen van AMvRB, waarover de Afdeling advisering RvSK reeds heeft geadviseerd of nog zal adviseren vallen buiten de reikwijdte van de Rijkswet Koninkrijksgeschillen. Geschillen die hierover tussen een van de Caribische landen en het Koninkrijk ontstaan, kunnen dus uitsluitend via het voortgezet overleg in de zin van artikel 12 van het Statuut worden opgelost.

De derde beperking die in de reikwijdte van de Rijkswet Koninkrijksgeschillen is aangebracht, heeft eveneens te maken met de betrokkenheid van de Raad van State van het Koninkrijk. Geschillen over beslissingen die reeds op grond van een bijzondere regeling aan de Afdeling advisering RvSK worden voorgelegd, zijn uitgezonderd. Hierbij valt te denken aan het horen van de Raad van State voor het Koninkrijk nadat de Gouverneur een landsverordening of besluit niet heeft vastgesteld, omdat hij die in strijd acht met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een AMvRB. Artikel 21 van de Regl. Gouverneur bepaalt dat de koninkrijksregering beslist of die strijd al dan niet aanwezig is nadat de Raad van de State van het Koninkrijk daarover is gehoord.

Als gevolg van de drie in het ontwerp gegeven beperkingen vallen veel geschillen ondanks de aanvankelijk geschetste ruime reikwijdte, alsnog buiten de boot van de voorgenomen geschillenregeling. Wat valt dan wel onder de reikwijdte van de Rijkswet Koninkrijksgeschillen? In de memorie van toelichting wordt een belangrijke categorie genoemd: beslissingen van de RMR over het geven van aanwijzingen aan de Gouverneur in de zin van artikel 15 van het Regl. Gouverneur vallen wel onder de reikwijdte van de Rijkswet Koninkrijksgeschillen.⁶³⁶ Daarmee behoort de categorie beslissingen die sinds 10-10- '10 binnen het Koninkrijk tot de meeste commotie heeft geleid, in ieder geval wel tot de beslissingen die in de geschillenregeling op de grondslag van artikel 12a van het Statuut kunnen worden aangebracht.

De vaststelling van het geschil

De geschillenregeling in de Rijkswet Koninkrijksgeschillen is door de koninkrijksregering bedoeld als vervolprocedure van het voortgezet overleg zoals geregeld in artikel 12 van het Statuut. De koninkrijksregering gaat er in het ontwerp van uit dat indien er in het voortgezet overleg overeenstemming wordt bereikt, de geschillenregeling niet hoeft te worden toegepast.⁶³⁷

Mocht er geen overeenstemming worden bereikt in het voortgezet overleg, dan kan de gevolmachtigde minister verzoeken om een oordeel van de Afdeling advisering RvSK (artikel 1 lid 1 aanhef). Voordat de Afdeling advisering RvSK het verzoek van de gevolmachtigde minister in behandeling neemt, kan de voorzitter van de RMR, bij hoge uitzondering, beslissen dat het verzoek

⁶³⁶ Kamerstukken II, 2018/19 35099 (R2114), no. 3, p. 8.

⁶³⁷ Kamerstukken II, 2018/19 35099 (R2114), no. 3, p. 8.

tot geschilbeslechting wordt afgewezen. Dit doet zich voor indien een zwaarwegend belang van het Koninkrijk onverwijld besluitvorming vereist (artikel 1 lid 2).

Het voorgaande heeft tot gevolg dat niet de RMR of de voorzitter van de Rijksministerraad bepaalt of er sprake is van een geschil in de zin van de Rijkswet Koninkrijksgeschillen. Het is de gevolmachtigde minister die van oordeel is dat zijn land door een (voorgenomen) beslissing van de RMR wordt bezwaard. De gevolmachtigde minister dient tijdens het voortgezet overleg te verklaren dat er een geschil is in de zin van de Rijkswet Koninkrijksgeschillen waarvoor een oordeel van de Afdeling advisering RvSK wordt gevraagd.

Wie geeft het (eind)oordeel in een geschil?

De Rijkswet Koninkrijksgeschillen voorziet in wezen in een Kroonberoep maar dan in een geschil voordat het definitieve besluit wordt genomen. Eerst wordt een oordeel gevraagd van de Afdeling advisering RvSK (artikel 2 lid 1 en artikel 3). Dit oordeel is echter niet het eindoordeel in het geschil. Het eindoordeel over het geschil wordt namelijk genomen door de RMR (artikel 8). De RMR wijkt niet af van het oordeel van de Afdeling advisering RvSK, tenzij zwaarwegende gronden daartoe aanleiding geven. Het oordeel van de Afdeling advisering RvSK bindt de RMR dus niet. De RMR wordt geacht een 'ex nunc' beslissing te nemen: nieuwe relevante feiten en omstandigheden die zich hebben voorgedaan na de indiening van het verzoek om een oordeel hebben voorgedaan dienen te worden meegenomen in de (eind)beslissing van de RMR.

In de tekst van de Rijkswet Koninkrijksgeschillen staat vermeld dat de Afdeling advisering RvSK wordt verzocht om een 'oordeel over het geschil' (artikel 2 lid 1). Volgens de memorie van toelichting wordt de Afdeling advisering RvSK bekleed met de bevoegdheid om 'ter zake van een Koninkrijksgeschil advies uit te brengen'.⁶³⁸ Hiermee komt direct het grootste pijnpunt over de Rijkswet Koninkrijksgeschillen aan het licht: er wordt namelijk geen geschillenbeslechtingsprocedure in het leven geroepen waarmee een eindoordeel van een onafhankelijke arbiter wordt gegeven. De RMR heeft het laatste woord, ook al dient hij zich bij dit laatste woord te houden aan het oordeel van de Afdeling advisering RvSK en mag hij daar slechts van afwijken indien zwaarwegende gronden daartoe aanleiding geven (artikel 8).

In zijn advies op het wetsvoorstel gaat de Afdeling advisering RvSK in op de mogelijkheid van de RMR om af te wijken van een oordeel van de Afdeling advisering RvSK. Hierbij wordt de vraag opgeworpen in hoeverre voor een rechtsoordeel dat de Afdeling advisering RvSK uitspreekt, een aanvullende regeling moet gelden. De Afdeling advisering RvSK vraagt zich af waarom de rijkswetgever heeft gekozen voor een regeling die in ten aanzien van het mogen afwijken van het oordeel anders is dan de geschillenregeling in de Rijkswet financieel toezicht.⁶³⁹ Ingevolge artikel 26 lid 10 Rijkswet financieel toezicht wijkt het besluit van de RMR niet af van het oordeel van de Afdeling advisering RvSK, voor zover dit oordeel is gebaseerd op uitsluitend rechtmatigheidsgronden. De Afdeling advisering RvSK vraagt zich af waarom niet voor een aan artikel 26 lid 10 Rijkswet financieel toezicht vergelijkbare bepaling is gekozen en in hoeverre de

⁶³⁸ Kamerstukken II, 2018/19 35099 (R2114), no. 3, p. 8.

⁶³⁹ Kamerstukken II, 2018/19 35099 (R2114), no. 4, p. 6.

geschillen op basis van de Rijkswet Koninkrijksgeschillen afwijken van die in de Rijkswet financieel toezicht.⁶⁴⁰

Procedurele aspecten van de geschillenregeling

Verzoek en stukken

Het verzoek om een oordeel van de Afdeling advisering RvSK wordt gedaan door de Minister van BZK. Tegelijkertijd met het verzoek stuurt hij de volgende documenten mee: (i) alle op het geschil betrekking hebben de stukken, (ii) een schriftelijke reactie houdende zijn visie op het geschil, en (iii) de motivering van het bezwaar van het desbetreffende land (artikel 2 lid 2).

Schriftelijke ronde en zitting

Er volgt een schriftelijke ronde, waarin de Minister-President van het desbetreffende land, respectievelijk de minister van BZK in de gelegenheid worden gesteld te reageren. De Afdeling advisering RvSK stelt de partijen in de gelegenheid hun standpunten mondeling toe te lichten (artikel 5 lid 4).

Voeging

Een ander Caribisch land dat een belang heeft bij de behandeling van het geschil kan zich voegen in de procedure. Dit land kan daartoe door de Afdeling advisering RvSK worden uitgenodigd, of daar zelf toe verzoeken (artikel 6). De Afdeling advisering RvSK beoordeelt ambtshalve of dat andere land daar voldoende belang bij heeft. Overigens wordt de Afdeling advisering RvSK niet meer dan eenmaal gehoord over hetzelfde geschil (artikel 7). Hiermee wordt voorkomen dat er dubbele procedures lopen.⁶⁴¹

Openbaarmaking beslissing op het geschil

De beslissing op het geschil van de RMR, alsmede het oordeel dat is verkregen van de Afdeling advisering RvSK, worden gelijktijdig in de Staatscourant gepubliceerd (artikel 9).

Opvattingen van de Caribische landen over het voorstel Rijkswet Koninkrijksgeschillen

Het voorstel Rijkswet Koninkrijksgeschillen is ex artikel 15 lid 1 van het Statuut voorgelegd aan de Staten van respectievelijk Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Zij zijn krachtens artikel 16 van het Statuut bevoegd om voorafgaand aan de openbare behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer schriftelijk verslag uit te brengen. De Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben op respectievelijk 25 februari, 4 maart, 20 maart 2019 hun schriftelijke verslagen aangeboden.⁶⁴²

⁶⁴⁰ Kamerstukken II, 2018/19 35099 (R2114), no. 3, p. 8. Het wezenlijke verschil tussen de twee geschillenregelingen is het moment waarop het besluit dat onderwerp van geschil is, wordt genomen. In het geval van een Kroonberoep in de zin van artikel 26 van de Rijkswet financieel toezicht is het besluit (bijvoorbeeld houdende een aanwijzing) reeds genomen. Bij geschillen krachtens de Rijkswet geschillenregeling moet de koninkrijksregering het besluit (bijvoorbeeld houdende een aanwijzing aan de Gouverneur nog nemen).

⁶⁴¹ Hiermee is door de rijkswetgever beoogd dat voor zowel het Caribische land als voor het Koninkrijk zo snel mogelijk een einde komt aan het geschil (*litis finiri oportet*), zie Kamerstukken II 2019/19, 35099 (R2114), nr. 3, p. 10.

⁶⁴² Kamerstukken II, 35099 (R2114), no. 7-9.

De schriftelijke verslagen bevatten een gemeenschappelijke boodschap. De Staten van Caribische landen lijken teleurgesteld in de strekking en tekst van het voorstel en de wijze waarop eerdere afspraken (onder andere in het interparlementair koninkrijksoverleg) worden genegeerd.⁶⁴³

Samengevat bevat de kritiek van de Caribische landen de volgende kernpunten. In de eerste plaats is het voorstel een uitwerking van het voortgezet overleg zoals dat is neergelegd in artikel 12 van het Statuut en geen zelfstandige regeling zoals de landen bij de totstandkoming van artikel 12a van het Statuut hebben beoogd.⁶⁴⁴

Op de tweede plaats zou de geschillenregeling van artikel 12a van het Statuut volgens de Caribische landen moeten voldoen aan de volgende drie uitgangspunten.⁶⁴⁵

1. De instantie die met de beslechting van geschillen belast wordt tussen het Koninkrijk en de landen moet een onafhankelijke rechterlijke instantie zijn;
2. Deze instantie moet zich kunnen buigen over juridische geschillen, in het bijzonder ten aanzien van de interpretatie van het Statuut en het in de geest van het Statuut handelen van de koninkrijksorganen;
3. De rechterlijke instantie die wordt belast met de beslechting van geschillen dient een finaal oordeel te kunnen geven.

De drie Caribische landen zijn gelijkluidend van oordeel dat het voorstel Rijkswet Koninkrijksgeschillen niet voldoet aan de drie bovengenoemde uitgangspunten. In de drie verslagen, gebaseerd op artikel 16 lid 3 van het Statuut, wordt op verschillende wijzen kritiek geuit op het feit dat het voorstel een Kroonberoep bevat waarin de Afdeling advisering RvSK slechts om advies wordt gevraagd. De Staten van Curaçao vragen zich af waarom er een verschil is tussen het door de Kroon afwijken bij 'zeer zwaarwegende gronden' ingevolge de Rijkswet financieel toezicht, terwijl op grond van artikel 8 Rijkswet Koninkrijksgeschillen 'zwaarwegende gronden' voldoende zijn voor afwijking van het oordeel van de Afdeling advisering RvSK.⁶⁴⁶

Volgens de Staten van Aruba bevat het voorstel weinig nieuws; in de praktijk wordt al voorlichting van de Afdeling advisering RvSK gevraagd. In het Arubaanse verslag wordt het voorbeeld van de rijst-kwestie genoemd, waarin door de RMR om een voorlichting is verzocht die vervolgens niet werd opgevolgd.⁶⁴⁷

De Staten van Aruba zijn van oordeel dat de grondslag voor de Rijkswet Koninkrijksgeschillen niet artikel 12a van het Statuut moet zijn. Aangezien het voorstel – aldus de Staten van Aruba – een

⁶⁴³ Zie het schriftelijk verslag van Aruba, Kamerstukken II 35099 (R2114), no. 8, p. 4.

⁶⁴⁴ Met name Aruba gaat uitgebreid in op het totstandkomingsproces van artikel 12a van het Statuut en de uitgangspunten die destijds voor de uitwerking van de geschillenregeling zijn overeengekomen.

⁶⁴⁵ Deze drie uitgangspunten zijn ook opgenomen in de Motie Van Laar, zoals door de Tweede Kamer aangenomen in een vergadering van 13 oktober 2018. Zie onder andere ook *Kamerstukken II* 33845, E/nr. 9, p. 3-4 en Kamerstukken 33845, D/nr. 5, p. 5.

⁶⁴⁶ *Kamerstukken II* 35099 (R2114) nr. 9, p. 3.

⁶⁴⁷ *Staatscrt.* 2001, 220, p.315 e.v. Volgens de Staten van Aruba heeft de koninkrijksregering, door de voorlichting van de Afdeling Advisering van de Raad van State voor het Koninkrijk te negeren, "het zelfbeschikkingsrecht van de Caribische volkeren en de autonomie van de Landen genegeerd."

verbetering inhoudt van de procedure in artikel 12 van het Statuut, zou het juridisch “volkomen onjuist” zijn om artikel 12a van het Statuut als grondslag te gebruiken.⁶⁴⁸

Het wetsvoorstel Rijkswet Koninkrijksgeschillen is op 2 juli 2019 in een plenaire zitting van de Tweede Kamer behandeld. Leden van de Staten van Aruba en de Staten van Curaçao hadden tijdens deze behandeling gebruik gemaakt van de in artikel 17 lid 2 Statuut gegeven bevoegdheid tot het bijwonen van de mondelinge behandeling en het daarbij geven van voorlichting.⁶⁴⁹ Ook zijn door de Arubaanse Statenleden amendementen ingediend.⁶⁵⁰ Belangrijk discussiepunt tijdens de behandeling van 2 juli 2019 was dat het wetsvoorstel niet (volledig) voldeed aan de uitgangspunten die zijn opgenomen in de Motie Van Laar.

Staatssecretaris Knops verdedigde het wetsvoorstel namens de regering en erkende daarbij dat het wetsvoorstel niet volledig voldoet aan het dictum van de Motie van Laar. Zijn betoog was er vooral op gericht om door te gaan, omdat *“hoe langer een discussie over een rijkswet over geschillenbeslechting duurt, hoe diepgravender de posities worden en hoe lastiger het wordt om bij elkaar te komen.”*

Het wetsvoorstel is op 4 juli 2019 door de Tweede Kamer aangenomen.⁶⁵¹

14.12. Conclusie toezicht op grond van het Statuut

De waarborgfunctie van het Koninkrijk is neergelegd in artikel 43 lid 2 van het Statuut. In artikel 43 lid 2 van het Statuut zijn echter geen bevoegdheden gegeven. De bevoegdheden die zijn bedoeld om de in artikel 43 Statuut te waarborgen zijn opgenomen in de artikelen 44, 50 en 51 van het Statuut. In de voorgaande hoofdstukken zijn de bevoegdheden van het Koninkrijk beschreven die in het Statuut en het Regl. Gouverneur zijn opgenomen, zoals de goedkeuring van wijzigingen in de Staatsregeling, de vernietiging van wetgevende en bestuurlijke maatregelen en de indeplaatsstelling bij grove taakverwaarlozing. Ook de aanwijzingsbevoegdheid aan de Gouverneur is besproken.

Van de in het Statuut opgenomen toezichtsbevoegdheden is uitsluitend de bevoegdheid van artikel 51 lid 1 van het Statuut één keer gebruikt. Daarvoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Het *ultimum remedium*-karakter van het toezichtsinstrumentarium in het Statuut kan als voornaamste reden worden aangewezen. De Statuutgever heeft als toelichting namelijk meegegeven dat als uitgangspunt de autonomie van de Caribische landen dient te gelden. Dit betekent dat eerst van de zelfredzaamheid van de Caribische landen moet worden uitgegaan. Pas wanneer de landen zelf geen redres meer kunnen bieden aan een ontstane situatie, kan een interventie van het Koninkrijk aan de orde komen. Aldus kan niet lichtvaardig worden omgegaan met de in het Statuut gegeven bevoegdheden. De ‘lichtere’ instrumenten, de aanwijzing aan de Gouverneur (artikel 15 lid 1 van het Regl. Gouverneur) en het niet-ondertekenen van een besluit

⁶⁴⁸ Kamerstukken II 35099, no. 8, p. 6-7. Als aanvulling op de procedure van artikel 12 van het Statuut is het voorstel volgens de Staten van Aruba wel toe te juichen, maar kan niet worden volstaan met de Rijkswet Koninkrijksgeschillen als uitwerking van artikel 12a van het Statuut.

⁶⁴⁹ *Handelingen II* 2018/19, nr. 100, item 40, p. 1.

⁶⁵⁰ Dit kan op grond van artikel 17 lid 3 Statuut.

⁶⁵¹ *Handelingen II* 2018/19, nr. 102, item 90, p. 1.

of landsverordening (artikel 21 van het Regl. Gouverneur) zijn wel vaker toegepast en zijn effectieve interventie-instrumenten gebleken.

De in het Statuut aan het Koninkrijk gegeven bevoegdheden zijn ontleend aan de instrumenten van het bestuurlijk toezicht in Nederland. Toch zijn er wezenlijke verschillen te onderkennen. Het bestuurlijk toezicht in Nederland is dynamisch, terwijl het toezicht in het Statuut meer een statisch karakter heeft. Het Nederlandse bestuurlijk toezicht heeft zich ontwikkeld van generiek naar specifiek en weer terug naar generiek. Zo is er ten aanzien van de spontane vernietiging een eigensoortige jurisprudentielijn ontwikkeld. Dit betekent dat bij de beoordeling van het toezicht in het Statuut niet per definitie naar de ‘modellen’ van het Nederlandse bestuurlijk toezicht kan worden gekeken. Dit geldt temeer nu voor het Nederlandse bestuurlijk toezicht en de in het Statuut opgenomen waarborgfunctie van het Koninkrijk verschillende toetsingskaders en afwijkende uitgangspunten voor interventie gelden. Zo wordt strijd met het algemeen belang in Nederland anders ingevuld dan het algemeen belang van het Koninkrijk en geldt voor een interventie in de Caribische landen in het Koninkrijk de aan hen toegekende autonomie als belangrijke drempel. Dit uit zich in een grote terughoudendheid ten aanzien van het gebruik maken van de interventiemogelijkheden die aan het Koninkrijk zijn toegekend.

Na 10-10-'10 heeft er een verschuiving plaatsgevonden in de gepercipieerde terughoudendheid ten aanzien van de interventie van het autonome bestuur van de Caribische landen van het Koninkrijk. Van de interventiemogelijkheden die in het Statuut zijn gegeven is alleen artikel 51 Statuut één keer gebruikt.⁶⁵² Het Koninkrijk maakt daarentegen wel steeds vaker gebruik van de mogelijkheid om via een aanwijzing aan de Gouverneur te interveniëren in het bestuur van de Caribische landen van het Koninkrijk.

De aanwijzing geldt in het algemeen als een licht instrument, en is in ieder geval lichter dan het vernietigen van een besluit of een landsverordening of het bij AMvRB overnemen van bepaalde bevoegdheden. Dat geldt ook voor het door de Gouverneur niet-vaststellen van een landsbesluit of landsverordening en de bevestiging daarvan door de RMR.

De aanwijzing op grond van artikel 15 lid 1 Regl. Gouverneur is gericht tot de Gouverneur en is dus geen aanwijzing aan (het bestuur van) een land. Echter, omdat de Gouverneur in zijn hoedanigheid van koninkrijksorgaan een aanwijzing krijgt en de uitvoering daarvan met de toepassing van bevoegdheden als koninkrijksorgaan plaatsvindt, heeft deze aanwijzing uiteindelijk het effect van een aanwijzing aan het land. Bij een (dreigende) aanwijzing aan de Gouverneur draagt hij immers niet langer de ‘pet’ van landsorgaan. De opdracht in de aanwijzing, de aan de Gouverneur ter uitvoering daartoe ter beschikking staande bevoegdheden (al dan niet ten onrechte in de aanwijzing meegegeven), alles staat in dienst van de uitvoering van een aangelegenheid van het Koninkrijk. Tot nu toe is de grondslag voor een aanwijzing (Sint Maarten 3 keer, Aruba 1 keer) de waarborging van de deugdelijkheid van het bestuur in de zin van artikel 43 lid 2 van het Statuut geweest. Het doel van de tot nu toe gegeven aanwijzingen was iedere keer het herstellen van (de dreiging van) een bestuurlijke situatie die onwenselijk was in de ogen van de RMR. En bij elke aanwijzing is de Gouverneur ingezet om die onwenselijke situatie te

⁶⁵² Overigens was er direct na de AMvRB voor Curaçao in 2017 een AMvRB voor Sint Maarten (inzake de Integriteitskamer) in de maak. De AMvRB voor Sint Maarten is na behandeling in de RMR is aangehouden, omdat Sint Maarten heeft voldaan aan de afspraak om de Landsverordening Integriteitskamer met inachtneming van de uitgangspunten van het Constitutioneel Hof in december 2017 definitief vast te stellen.

beëindigen of te voorkomen, zonder dat rechtstreekse maatregelen tegen het desbetreffende land zijn genomen. De aanwijzingen aan de Gouverneur zijn bijzonder effectief gebleken, in alle gevallen is verdere escalatie van het door de RMR gesignaleerde onwenselijke situatie ten einde gekomen of voorkomen. Door dit effect en het feit dat de aanwijzing aan de Gouverneur door de Caribische landen van het Koninkrijk wordt gepercipieerd als een interventie in het autonome bestuur van deze landen, kan de aanwijzing aan de Gouverneur worden beschouwd als een effectief instrument, waarmee kan worden bereikt wat met de toepassing van de instrumenten in het Statuut toch een te grote stap is: rechtstreeks interveniëren in het autonome bestuur van een Caribisch land van het Koninkrijk.

Behalve het gebruik van de aanwijzing als middel voor interventie in het autonome bestuur van de Caribische landen, heeft de Gouverneur als koninkrijksorgaan een enkele keer gebruikgemaakt van de mogelijkheid die hem in artikel 21 Regl. Gouverneur is gegeven. In 2017 heeft de Gouverneur Curaçao een aan hem voorgelegd landsbesluit tot uitstel van de verkiezingen geweigerd te ondertekenen en ter beoordeling voorgelegd aan de koninkrijksregering. De koninkrijksregering heeft geoordeeld dat de Gouverneur het landsbesluit terecht niet heeft vastgesteld. Hoewel deze actie van de Gouverneur niet direct wordt beschouwd als een interventie vanuit Den Haag, handelt de Gouverneur bij de uitvoering van artikel 21 e.v. Regl. Gouverneur wel als koninkrijksorgaan en is de RMR (politiek) verantwoordelijk voor zijn optreden. Het niet vaststellen van een wetgevende of bestuurlijke maatregel in de zin van artikel 21 Regl. Gouverneur geldt daarmee als een interventie van het Koninkrijk in het autonome bestuur van het desbetreffende Caribische land.

Na de ontmanteling van de Nederlandse Antillen zijn er meer landen in het Koninkrijk en is er door een intensievere samenwerking met (of toezicht van) het Koninkrijk, een grotere kans ontstaan op geschillen tussen het Koninkrijk en de Caribische landen. De aanwijzingenpraktijk is hier een goed voorbeeld van. Bovendien lijkt er een trend van grotere (of eerdere) betrokkenheid van het Koninkrijk met de deugdelijkheid van het bestuur in de Caribische landen zichtbaar. Uit de interventies tussen 10-10- '10 en heden blijkt ook dat de waarborgfunctie van het Koninkrijk, zoals die is neergelegd in artikel 43 lid 2 van het Statuut, als grondslag voor interventie door het Koninkrijk wordt gebruikt. Zoals gezegd geven de grotere betrokkenheid en de interventies aanleiding tot het ontstaan van geschillen over de interpretatie en de reikwijdte van de materiële normen in het Statuut (zoals de deugdelijkheid van het bestuur) en de uitvoering van de daarbij behorende bevoegdheden van de RMR en de Gouverneur. De koninkrijksregering heeft in de aanwijzingen aan de Gouverneur de grenzen opgezocht van ook voor het hoogste orgaan van het Koninkrijk geldende beginselen, zoals het legaliteitsbeginsel, het beginsel van *fair play* en het rechtszekerheidsbeginsel.

Het ontstaan van meer landen in het Koninkrijk en de geschillen die (zijn) ontstaan naar aanleiding van de interventies van het Koninkrijk nopen tot het ontwerpen van een geschillenregeling. Daarvoor was reeds in de aanloop van 10-10- '10 een basis gelegd in artikel 12a van het Statuut. Vooralsnog hebben de landen van het Koninkrijk geen overeenstemming kunnen bereiken over hoe een geschillenregeling voor geschillen tussen het Koninkrijk en de landen moet worden vormgegeven. Wel zijn er gemeenschappelijke uitgangspunten geformuleerd waarin tot uitdrukking is gebracht aan welke (basis)criteria een geschillenregeling op basis van artikel 12a van het Statuut behoort te voldoen. Deze uitgangspunten zijn (i) een onafhankelijke rechterlijke instantie die wordt belast met behandeling van de geschillen, (ii) het oordeel van deze

instantie moet finaal zijn en (iii) juridische geschillen met betrekking tot het Statuut moeten kunnen worden voorgelegd.

De koninkrijksregering heeft met het voorstel Rijkswet Koninkrijksgeschillen getracht artikel 12a van het Statuut nader uit te werken. De Caribische landen zien dit echter anders. Zij hebben zich – min of meer unaniem – uitgesproken tegen de invoering van het voorstel als uitwerking van de geschillenregeling zoals bedoeld in artikel 12a van het Statuut. Daar valt wat voor te zeggen. Het voorstel voorziet immers niet in finale geschillenbeslechting door een onafhankelijke rechter. Hoewel artikel 12a van het Statuut daar niet toe verplicht, ligt het in de rede om juist in aanvulling op de politiek-bestuurlijke procedure van het voortgezet overleg in artikel 12 van het Statuut een onafhankelijke arbiter te laten beslissen over het geschil. Het huidige voorstel omvat in wezen een Kroonberoep voorafgaand aan het besluit van de koninkrijksregering. Gelet op het democratisch deficit in het Koninkrijk en het feit dat de invloed van de Caribische landen op de besluitvorming in de RMR marginaal is, zou de legitimatie van de beslissing op het geschil (alsmede de maatregel die aanleiding heeft gegeven tot het geschil) kunnen worden verhoogd als die wordt genomen door een onafhankelijke arbiter.

Deel III Consensus-toezicht

15. Inleiding

In Deel I is ingegaan op het *sui-generis karakter* van de rechtsorde van het Koninkrijk der Nederlanden. In dit deel is uitgelegd dat het staatsbestel van het Koninkrijk overeenkomsten vertoont met een federatief staatsverband.⁶⁵³ Een federatief staatsverband wordt gekenmerkt door de verdeling van overheidsbevoegdheden over federale instanties en de deelstaten. In het Koninkrijk bestaat er een bevoegdheidsverdeling tussen enerzijds het Koninkrijk en anderzijds respectievelijk Nederland (inclusief de openbare lichamen BES), Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Deze verdeling is in het Statuut neergelegd met een verwijzing naar kernwaarden van gelijkwaardigheid, gemeenschappelijkheid en samenwerking.⁶⁵⁴

De autonomie van de afzonderlijke landen geldt als hoeksteen van de in het Statuut neergelegde rechtsorde. Het Statuut bepaalt immers dat de landen hun eigen aangelegenheden zoveel mogelijk zelfstandig regelen. De landen kunnen uitsluitend in hun autonomie worden beperkt ten aanzien van de regeling van een onderwerp waarvan in het Statuut is bepaald dat dit tot aangelegenheid van het Koninkrijk behoort. Zoals in Deel I is uiteengezet, is het *federal principle* slechts deels in het Statuut tot uitdrukking gebracht. Dit is onder andere terug te zien in de wijze waarop een tweedeling is aangebracht tussen koninkrijksaangelegenheden en landsaangelegenheden en het ontbreken van de mogelijkheid om regelgeving op koninkrijksniveau eenzijdig te wijzigen.

In Deel I zijn ook enkele tussencategorieën aan bod gekomen. Het gaat hierbij om de regeling en uitvoering van koninkrijksaangelegenheden die door landsorganen worden uitgeoefend. Een tweede categorie is de mogelijkheid om bevoegdheden van landsorganen aan koninkrijksorganen over te dragen. Deze categorie ziet op de regeling en uitvoering van onderwerpen die niet als zodanig in het Statuut zijn aangewezen als koninkrijksaangelegenheden. De regeling en uitvoering van deze landsaangelegenheden of koninkrijksaangelegenheden die door de landen dienen te worden uitgevoerd, zijn via onderlinge regelingen tussen de landen tot de bevoegdheid van koninkrijksorganen gaan behoren.⁶⁵⁵ De bevoegdheden van het Koninkrijk zijn niet scherp afgebakend, waardoor het federatieve karakter van het Koninkrijk in zoverre als dynamisch kan worden bestempeld.⁶⁵⁶

In Deel II is allereerst aandacht besteed aan de betekenis van het begrip ‘deugdelijk bestuur’ zoals dit is geformuleerd in artikel 43 van het Statuut. Na een verkenning van de betekenis van het constitutionalisme voor de bevoegdheidsuitoefening van de koninkrijksorganen is uiteengezet welke bevoegdheden van bestuurlijk toezicht in het Statuut zijn opgenomen en hoe daarmee interventie in het bestuur van deze landen mogelijk wordt gemaakt. In dat kader is de – voornamelijk theoretische – werking van de generieke toezichtsinstrumenten in artikel 50 en

⁶⁵³ Naar bijvoorbeeld de *federal principles* van Wheare.

⁶⁵⁴ Zie onder andere de considerans van het Statuut.

⁶⁵⁵ Onderlinge regelingen kunnen krachtens artikel 38 Statuut in een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur worden neergelegd.

⁶⁵⁶ Croes merkt terecht op dat geen enkel staatsrechtelijk verband een statisch gegeven is. Dit geldt zelfs voor federaties als de Duitse Bondsrepubliek en de Verenigde Staten van Amerika, Croes 2006, p. 63.

artikel 51 van het Statuut geschetst.⁶⁵⁷ Bij deze analyse is uiteengezet op welke wijze en vooral ook met welke instrumenten het Koninkrijk bevoegd is te interveniëren in het autonome bestuur van de landen.

Het bestuurlijk toezicht in koninkrijksverband reikt verder dan de in het Statuut opgenomen *generieke* instrumenten van spontane vernietiging en taakverwaarlozing. Dit geldt in het *post 10-10-'10-tijdperk* in het bijzonder voor de landen Curaçao en Sint Maarten.⁶⁵⁸ In de eerste plaats zijn autonome aangelegenheden door regeling in rijkswetten tot de toezichtsfeer van het Koninkrijk gaan behoren. In de tweede plaats zijn in de Rijkswet financieel toezicht en de Rijkswet politie aan het Koninkrijk additionele bevoegdheden toegekend die het mogelijk maken in een eerder stadium dan in het Statuut voor de artikelen 50 en 51 is bepaald, te interveniëren in het bestuur van de Caribische landen.⁶⁵⁹ Dit 'consensus- toezicht' dient te worden begrepen in het licht van artikel 43 lid 2 van het Statuut en de daarin neergelegde waarborgfunctie van het Koninkrijk.

In Deel III wordt uiteengezet hoe het consensus-toezicht op de landen Curaçao en Sint Maarten is vormgegeven. Het zwaartepunt van dit toezicht ligt bij het financieel toezicht, zoals geregeld in de Rijkswet financieel toezicht. Alvorens de hoofdlijnen van de Rijkswet financieel toezicht te schetsen, wordt eerst ingegaan op het karakter van deze bijzondere rijkswet. De Rijkswet financieel toezicht kent namelijk een bijzondere achtergrond. Ter toelichting daarop wordt een tussenstap gemaakt naar de vrijwillige rechtsbasis van de 10-10-'10-rijkswetten. Met name ten aanzien van deze rijkswetten is de vrijwillige regeling in een rijkswet niet onomstreden. Vervolgens wordt in de daaropvolgende paragrafen een beschouwing van het financieel toezicht gegeven. In dat kader worden de waarborgen geschetst die de in de rijkswet opgenomen normen en het instrumentarium van toezicht op deze normen beogen te scheppen. Het toezicht wordt – daar waar mogelijk – getoetst aan de in het Koninkrijk geldende uitgangspunten van het constitutionalisme, met name het legaliteitsbeginsel, de verticale machtenscheiding en het systeem van *checks and balances*.⁶⁶⁰

⁶⁵⁷ Zie Hoofdstuk 11 voor het onderscheid tussen generieke en specifieke instrumenten van bestuurlijk toezicht.

⁶⁵⁸ Het gaat hier vooral om de zogeheten consensus-Rijkswetten die uitsluitend voor Curaçao en Sint Maarten gelden.

⁶⁵⁹ Art. 13 lid 5 Rijkswet financieel toezicht en artikel 52 Rijkswet politie.

⁶⁶⁰ Zoals uiteengezet in Hoofdstuk 10 en 11.

16. Consensusrijkswetgeving: algemeen karakter

16.1. Inleiding

Nederland, Curaçao en Sint Maarten hebben in de aanloop naar 10-10- '10 in het 'Hoofdlijnenakkoord' afgesproken dat Curaçao en Sint Maarten de status van land binnen het Koninkrijk zouden verwerven.⁶⁶¹ De landen zouden een financieel gezonde startpositie krijgen; afgesproken was dat de schuld van het land Nederlandse Antillen door Nederland zou worden gesaneerd. Als voorwaarde voor die autonome status en de daarmee gepaard gaande schuldsanering van het land Nederlandse Antillen eiste Nederland dat bepaalde overheidstaken gemeenschappelijk zouden worden uitgevoerd.⁶⁶² Dit gold onder andere voor de rechtspleging, de rechtshandhaving en het financieel beheer van de nieuwe landen. Dit zijn onderwerpen die tot aan 10-10- '10 tot de (autonome) landstaken van de Nederlandse Antillen behoorden. In november 2006 werd tijdens het bestuurlijk overleg over de staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten bepaald dat de onderwerpen die gemeenschappelijk zouden blijven worden uitgevoerd, bij Rijkswet ex artikel 38 lid 2 Statuut zouden worden geregeld.⁶⁶³ De landen kwamen overeen dat de rechterlijke organisatie, de opsporing en vervolging van strafbare feiten, de inrichting, organisatie, het gezag over en het beheer van de politie, de instelling van een Raad voor de Rechtshandhaving, de normen voor het financieel beheer en het toezicht hierop zouden worden geregeld in afzonderlijke rijkswetten.⁶⁶⁴

16.1.1. Obligatoire rijkswetten en consensusrijkswetten

Voor rijkswetten bestaan twee grondslagen.⁶⁶⁵ De eerste mogelijkheid is de regeling van koninkrijksaangelegenheden in rijkswetten ex artikel 14 lid 1 van het Statuut, waarin is bepaald dat koninkrijksaangelegenheden bij rijkswet (of algemene maatregel van rijksbestuur) worden geregeld, voor zover de Grondwet hierin niet voorziet. Deze rijkswetten worden *obligatoire* rijkswetten genoemd. Obligatoire rijkswetten regelen een onderwerp ten aanzien waarvan het Koninkrijk uit eigen hoofde bevoegd is. Deze onderwerpen zijn te vinden in artikel 3 van het Statuut en in artikel 43 lid 2 van het Statuut.⁶⁶⁶ Het Koninkrijk wordt geacht, op basis van de in het Statuut limitatief opgesomde onderwerpen, zelfstandig tot regelgeving bevoegd te zijn. Behalve de obligatoire rijkswetten kent de rechtsorde van het Koninkrijk de zogeheten consensusrijkswetten ex artikel 38 lid 2 van het Statuut. De consensusrijkswet onderscheidt zich op de eerste plaats van de obligatoire rijkswet door de onderwerpen die daarin worden geregeld. Dit zijn onderwerpen die niet krachtens artikel 3 lid 1 en 43 lid 2 van het Statuut als koninkrijksaangelegenheid zijn aangemerkt. Anders dan in een rijkswet ex artikel 14 lid 1 van het Statuut zijn het de landen die in goed overleg overeenkomen het Koninkrijk bevoegd te maken tot regeling van bepaalde autonome landsaangelegenheden. In sommige gevallen kan aan het

⁶⁶¹ Hoofdlijnenakkoord van 22 oktober 2005.

⁶⁶² L.M.F. Verhey, 'Slotakkoord of nieuw begin', *RegelMaat* 2010 (25) 6, p. 294.

⁶⁶³ Slotverklaring bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten van 2 november 2006 (hierna te noemen Slotverklaring 2006), *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 IV, nr. 9.

⁶⁶⁴ Slotverklaring 2006, resp. art. I.A. lid 3, I.B. lid 4, I.F. lid 1, II. K., II.M lid 7.

⁶⁶⁵ Dit geldt uiteraard ook voor de regeling van onderwerpen bij algemene maatregel van rijksbestuur. Voor de leesbaarheid is hier uitsluitend voor rijkswetten gekozen.

⁶⁶⁶ H.G. Hoogers, *De normenhiërarchie van het Koninkrijk*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009, p. 71.

Koninkrijk de bevoegdheid tot het uitoefenen van bestuurlijk toezicht op landsaangelegenheden worden toegekend.⁶⁶⁷ Het vrijwillig regelen van landsaangelegenheden in rijkswetten heeft verregaande consequenties voor de autonomie van de landen. Ten eerste heeft een rijkswet de status van koninkrijksrecht en staat daarom hiërarchisch boven landsregelgeving. Ten tweede is de rijkswetprocedure van artikel 15-19 van het Statuut van toepassing en is uitsluitend de rijkswetgever bevoegd tot het tot stand brengen, wijzigen of intrekken van een rijkswet. Dit betekent in de praktijk dat een rijkswet ambtelijk wordt voorbereid in 'Den Haag', in de Staten-Generaal wordt behandeld en dat daarbij geen andere dan de in het Statuut opgenomen regels gedurende het wetgevingsproces van toepassing zijn.⁶⁶⁸ Het gehele proces blijft hierdoor grotendeels buiten de invloedssfeer van de Caribische landen. Hoewel de rijkswetprocedure van artikel 15-19 van het Statuut voorschrijft dat de landen zich kunnen mengen in de totstandkoming van een rijkswet, is de inbreng marginaal. Deze is beperkt tot (i) het door de gevolmachtigde minister aan de Tweede Kamer voorstellen om een voordracht tot een voorstel tot rijkswet te doen (artikel 15 lid 3 van het Statuut), (ii) het door de Staten van het land waar de regeling zal gelden onderzoek doen naar het voorstel en daarvan schriftelijk verslag van uitbrengen, (iii) de gevolmachtigde minister of het afgevaardigde Statenlid de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer laten bijwonen en gebruik laten maken van spreektijd tijdens die behandeling, (iv) het kunnen indienen van wijzigingsvoorstellen, (v) de gevolmachtigde minister voor de eindstemming in de Tweede of Eerste Kamer zich laten uitspreken over het voorstel en daarbij laten verzoeken om de stemming aan te houden.⁶⁶⁹

Daarnaast is een belangrijke consequentie van het vrijwillig regelen van landsaangelegenheden in een consensusrijkswet dat een landsverordening die strijdig is met een consensusrijkswet op grond van artikel 50 van het Statuut kan worden vernietigd.⁶⁷⁰

16.2. Het consensusvereiste

Bij het vastleggen van een onderlinge regeling in een consensusrijkswet ex artikel 38 lid 2 van het Statuut wordt de reguliere rijkswetprocedure van de artikelen 14 tot en met 19 van het Statuut gevolgd. Het Statuut voorziet niet in een afzonderlijke procedure voor de totstandkoming van een consensusrijkswet. Waarover consensus dient te bestaan is evenmin in het Statuut vastgelegd. Hoewel Van Helsdingen stelt dat krachtens artikel 38 lid 2 van het Statuut alleen in onderling overleg over de vorm wordt beslist, wordt in het algemeen aangenomen dat de consensus zowel de vorm als de inhoud van de rijkswet dient te betreffen.⁶⁷¹ Een regeling ex artikel 38 lid 2 van het Statuut begint bij het bereiken van overeenstemming over de vorm van de onderlinge regeling, zoals in de Slotverklaring van 2 november 2006 is gebeurd. Onderlinge regelingen in de zin van artikel 38 lid 1 van het Statuut kunnen in een rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur worden vastgesteld. Vervolgens worden de contouren van de inhoud op ambtelijk en politiek niveau geschetst. Het resultaat wordt aansluitend in een ontwerp van rijkswet vormgegeven dat

⁶⁶⁷ Zoals bij de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten is gebeurd.

⁶⁶⁸ Zie voor een uitvoerige beschrijving van de stappen in het totstandkomingproces van een rijkswet, N. Qoubbane, 'Over de totstandkoming van consensusrijkswetten: overeenstemming tussen wie en waarover?', *TvCR* 2010, p. 146-164.

⁶⁶⁹ Zie ook C. Borman 2012, p. 184.

⁶⁷⁰ Zie hoofdstuk 12.

⁶⁷¹ Van Helsdingen 1957, p. 469 en Borman 2009, p. 424.

in de RMR wordt besproken.⁶⁷² Indien de vertegenwoordigers van de landen het tijdens de bespreking in de RMR niet eens kunnen worden over de inhoud van het ontwerp is de in artikel 12 van het Statuut opgenomen regeling inzake het houden van een voortgezet overleg van toepassing. Deze regeling houdt in dat de besluitvorming in de RMR over het ontwerp wordt aangehouden totdat er consensus is bereikt of de minister-president de knoop heeft doorgehakt. Bij het bereiken van een akkoord wordt besloten tot een voordracht om een ontwerp-rijkswet ter advisering voor te leggen aan de RvSvK. Dit is het moment waarop formeel wordt vastgelegd dat er consensus bestaat over de inhoud van de regeling. De consensus wordt in de considerans van de regeling en in de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet tot uitdrukking gebracht. Het consensusvereiste geldt voor het gehele wetgevingstraject, dus ook voor amendementen. Indien tijdens het verdere verloop van het wetgevingstraject de consensus wegvalt, wordt het voorstel ingetrokken, of in ieder geval aangehouden totdat de vereiste consensus is hersteld.

16.3. Het wegvallen van de consensus na de inwerkingtreding van de rijkswet

Consensusrijkswetten worden geacht te zijn vastgesteld op basis van volledige vrijwilligheid van de betrokken landen. A contrario geredeneerd zou de deelname aan een consensusrijkswet betekenen dat de landen bevoegd zijn hun deelname aan een rijkswet eenzijdig te beëindigen, namelijk op dezelfde wijze en gronden waarop ze vrij zijn om deel te nemen. Doorgaans wordt in de consensusrijkswet een procedure voor beëindiging opgenomen.⁶⁷³ Bij voorkeur worden de mogelijkheden voor eenzijdige opzegging in de rijkswet geregeld en wordt tevens bepaald welke termijnen in acht dienen te worden genomen voor opzegging.⁶⁷⁴ De deelnemende landen moeten op een bepaalde bestendigheid kunnen rekenen en daarom wordt de mogelijkheid tot eenzijdige opzegging in het algemeen niet opgenomen. In plaats daarvan kan worden gekozen voor beëindiging in onderling overleg, maar slechts na de toepassing van een in de regeling opgenomen evaluatieprocedure.⁶⁷⁵ Voor deze oplossing is gekozen in drie van de vijf per 10-10- '10 in werking getreden consensusrijkswetten.⁶⁷⁶ De Rijkswet financieel toezicht kent een afwijkende evaluatieprocedure. Beëindiging van het financieel toezicht en de toepasselijkheid van de normen uit de rijkswet kan ingevolge artikel 33 uitsluitend bij besluit van de RMR geschieden.⁶⁷⁷ Uitsluitend de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie kent een evaluatieverplichting. Deze rijkswet kent geen beëindigingsclausule, een zogeheten horizonbepaling, en heeft een permanent karakter. Wijziging of intrekking van de rijkswet zal daarom via de reguliere procedure van artikel 14 e.v. van het Statuut moeten geschieden. In de overige 10-10- '10-consensusrijkswetten is de procedure van beëindiging gelijklopend geformuleerd:

⁶⁷² Borman 2012, p. 187.

⁶⁷³ Overigens bevatten het Statuut noch de Aanwijzingen voor de Regelgeving verplichtingen tot de opname van een 'horizonbepaling'.

⁶⁷⁴ Zie bijvoorbeeld art. 48 van de Belastingregeling voor het Koninkrijk, *Stb.* 1964, 425 en art. 115 van de Rijksoctrooiwet 1995, *Stb.* 1995, 51. In de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten is een horizonbepaling opgenomen.

⁶⁷⁵ Gelet op de aard en inhoud van deze consensusrijkswetten is bepaald dat eenzijdige beëindiging niet mogelijk is.

⁶⁷⁶ Art. 41 lid 2 Rijkswet Openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, art. 56 lid 2 Rijkswet Politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en art. 43 lid 2 Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving.

⁶⁷⁷ Zie hierover meer in Hoofdstuk 3.

“Naar aanleiding van de evaluatie, bedoeld in artikel [...], kan deze rijkswet in onderlinge overeenstemming worden beëindigd.”

Het niet in een rijkswet vastleggen van de mogelijkheid tot eenzijdige opzegging is vooral in de Caribische landen van het Koninkrijk omstreden.⁶⁷⁸ In de aanloop naar 10-10-’10 is de vraag aan de orde geweest of Curaçao en Sint Maarten consensusrijkswetten eenzijdig zouden kunnen opzeggen zonder een wettelijke bepaling die daartoe een grondslag biedt. De koninkrijksregering meende dat opzegging uitsluitend met consensus van alle deelnemende landen mogelijk is.⁶⁷⁹ Dat zou impliceren dat een consensusrijkswet niet kan worden opgezegd indien een van de deelnemende landen zich verzet tegen de opzegging. Men zou kunnen verdedigen dat het uitsluiten van de mogelijkheid tot het opzeggen van een consensusrijkswet, waarin autonome bevoegdheden van de landen worden overgeheveld naar het Koninkrijk, de autonomie van de landen uitholt. Dit zou in strijd zijn met het volkenrechtelijke zelfbeschikkingsrecht.⁶⁸⁰

De koninkrijksregering stelt dat het volkenrecht met zich brengt dat het fundamentele beginsel *pacta sunt servanda* ook ten aanzien van consensusrijkswetten geldt. De aan een consensusrijkswet deelnemende landen zijn gehouden zich de gemaakte afspraken na te komen.⁶⁸¹ Hierbij wordt verwezen naar het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, waarin is bepaald dat eenzijdige opzegging of terugtrekking uit een verdrag niet mogelijk is, tenzij het verdrag hierin voorziet.⁶⁸²

Deze redenering lijkt op een poging om te voorkomen dat het volkenrechtelijke zelfbeschikkingsrecht door de Caribische landen als troef kan worden ingezet om onder de gemaakte afspraken uit te komen. Indien het volkenrecht van toepassing is op de onderlinge afspraken in consensusrijkswetten, dient behalve met *pacta sunt servanda* ook rekening te worden gehouden met het beginsel van de goede trouw. Dit geldt zowel voor het land dat voortijdige en eenzijdige opzegging wenst, als voor het land dat een opzegging zou willen blokkeren. De toepasselijkheid van het beginsel van de goede trouw betekent dat alle in de consensusrijkswetgeving opgenomen afspraken door de betrokken landen te goeder trouw dienen te worden nageleefd. Deze afspraken dienen te worden beschouwd in het licht van de in het Statuut tot uitdrukking gebrachte gelijkwaardigheid van de landen in het Koninkrijk én met inachtneming van het volkenrechtelijke zelfbeschikkingsrecht.⁶⁸³ Dit uitgangspunt geldt ook voor de opzegging van de 10-10-’10-consensusrijkswetten. Indien een land in alle vrijwilligheid akkoord gaat met de regeling van een autonome aangelegenheid in een consensusrijkswet, wordt in het algemeen verondersteld dat de uit de consensusrijkswet voortvloeiende beperking van de autonomie in volledige vrijwilligheid is geaccepteerd.

16.4. Tussenconclusie: vormen de consensusrijkswetten van 10-10-’10 een inperking van de autonomie?

⁶⁷⁸ I.L.A. Broekhuijse, *De gelijkwaardigheid van de landen van het Koninkrijk der Nederlanden: Realiteit of perceptie?* (diss. Utrecht), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012, p. 177.

⁶⁷⁹ *Kamerstukken I* 2009/10, 32 017 (R1884), nr. B, p. 8.

⁶⁸⁰ *Kamerstukken I* 2009/10, 32 017 (R1884), nr. B, p. 9.

⁶⁸¹ *Kamerstukken I* 2009/10, 32 017 (R1884), nr. C, p. 14.

⁶⁸² Art. 54 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, *Trb.* 1972, 51.

⁶⁸³ Vgl. I.L.A. Broekhuijse 2012, p. 177.

Een landsaangelegenheid wordt door vastlegging in een consensusrijkswet tot koninkrijksaangelegenheid verheven. De wetgevers van de Caribische landen zijn niet langer bevoegd tot regeling van in de betreffende rijkswet geregelde onderwerpen, tenzij de rijkswet daarin voorziet. Door de regeling in een rijkswet wordt de aan de landen toekomende autonomie ingeperkt, althans ten aanzien van het onderwerp dat in de consensusrijkswet is geregeld. De autonomie van de landen kan echter zodanig worden uitgehold dat van die autonomie weinig overblijft.⁶⁸⁴ Het vrijwillig aangaan van een regeling in een consensusrijkswet waarbij afspraken worden gemaakt over inperking van de aan de landen toekomende autonomie, mag in beginsel niet leiden tot de uitholling van de mogelijkheden tot opzegging van die consensusrijkswet. Het uitgangspunt van de autonomie van de landen, afgebakend door de grenzen van de goede trouw, doorbreekt het vasthouden van een land aan een consensusrijkswet. Ook al is het aangaan van de consensusrijkswet op basis van volledige vrijwilligheid geschied en is een land akkoord gegaan met het prijsgeven van autonome bevoegdheden, er dient altijd een mogelijkheid tot rechtmatige beëindiging te bestaan. *Pacta sunt servanda* werkt nergens in het recht onbegrensd.

Anderzijds dient het volkenrechtelijk zelfbeschikkingsrecht niet te gemakkelijk te worden ingeroepen om bezwaren tegen de gebondenheid aan een consensusrijkswet te onderbouwen. Weinig staten zijn heden ten dage nog volledig autonoom of soeverein te noemen. De deelname aan verdragen en supranationale verbanden, zoals de Verenigde Naties, de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie, het EVRM, impliceert een vrijwillige opgave van een deel van de autonomie of soevereiniteit. De rechtsorde van het Koninkrijk kan echter niet worden aangemerkt als een bi- of multilateraal verdrag of de deelname aan een supranationaal verband. De grenzen van het optreden van bevoegdheden van het Koninkrijk worden bepaald door het Statuut en hetgeen in het Handvest van de Verenigde Naties is bepaald voor niet-zelfbesturende gebieden.⁶⁸⁵

Gelijkkuidende slotbepalingen

Rijkswetten die op artikel 38 lid 2 van het Statuut zijn gebaseerd, zijn het resultaat van onderhandelingen over de inhoud. Het vrijwillig *upgraden* van landsaangelegenheden naar een rijkswet vergt een vergaande mate van consensus. Bij de 10-10- '10 consensusrijkswetten kan ervan uit worden gegaan dat er tussen de landen overeenstemming bestaat over de toepasselijke evaluatie-, wijzigings- en horizonbepalingen. Die overeenstemming is leidend voor de legitimatie van de consensusrijkswetten, biedt de landen onderling voldoende bestendigheid en voorziet de burgers van de landen van een bepaalde mate van rechtszekerheid. Tevens wordt recht gedaan aan het uitgangspunt *pacta sunt servanda* waarbij hetgeen in vrijwilligheid is afgesproken, dient te worden nagekomen. De tussen de landen gemaakte afspraken dienen – evenals in reguliere contractuele relaties – periodiek te worden geëvalueerd en indien nodig, te worden herzien naar de gewijzigde omstandigheden.⁶⁸⁶ Ten aanzien van elke consensusrijkswet dient het beginsel van de goede trouw leidend te zijn bij hetgeen is overeengekomen. Dit geldt voor de procedure van totstandkoming, de inhoud van de rijkswet en daarmee ook ten aanzien van de wijzigings- en beëindigingsbepalingen. Om onduidelijkheid over de mogelijkheid tot eenzijdige 'opzegging' van consensusrijkswetten te voorkomen, verdient het aanbeveling in alle consensusrijkswetten eenduidige evaluatie-, wijzigings- en beëindigingsbepalingen op te nemen. Hierdoor kan geen

⁶⁸⁴ Broekhuijse meent dat een autonome aangelegenheid door regeling in een consensusrijkswet geen verkapte koninkrijksaangelegenheid mag worden, zie Broekhuijse 2012, p. 177.

⁶⁸⁵ Art. 73 e.v. Handvest van de Verenigde Naties.

⁶⁸⁶ In het algemeen wordt een termijn van vijf jaar aanbevolen: zie Aanwijzing 164 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

land tot het einde der tijden worden gebonden aan een consensusrijkswet. Tevens geeft de opname van de mogelijkheid tot wijziging en beëindiging blijk van het vrijwillige karakter van dit type rijkswet. Indien het voorkomt dat de regering van een der landen zich niet gebonden voelt aan de afspraken, dient zij het in ieder geval vol te houden tot het in de rijkswet neergelegde evaluatie- en beëindigingsmoment.⁶⁸⁷ Een tussentijdse beëindiging van een consensusrijkswet kan namelijk uitsluitend aan de orde zijn indien een land de rechtsorde van het Statuut verlaat. Dit is mogelijk door gebruik te maken van het volkenrechtelijk zelfbeschikkingsrecht voor niet-zelfbesturende gebieden, naar de voorwaarden zoals die in het Handvest van de Verenigde Naties zijn gesteld.⁶⁸⁸

⁶⁸⁷ Zoals de regering Schotte in de regeerperiode 2010-2012 uitdrukkelijk wilde, zie J. Mentens, 'Curaçao wil onafhankelijk zijn', de Volkskrant 8 december 2011.

⁶⁸⁸ Conform de procedure zoals neergelegd in art. 73 e.v. Handvest van de Verenigde Naties.

17. Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten

17.1. Totstandkoming

De keuze voor een nieuwe status van Curaçao en Sint Maarten hield in dat er op koninkrijksniveau afspraken moesten worden gemaakt die zagen op de overheidsfinanciën van de Caribische landen en de bijbehorende financiële consequenties voor Nederland en het Koninkrijk. De schuldposities van de Nederlandse Antillen, en toenmalige eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten waren problematisch en de staatsschuld van het land de Nederlandse Antillen was opgelopen tot enkele miljarden Antilliaanse Gulden (ANG). Voor Curaçao en Sint Maarten was cruciaal dat zij per 10-10-'10 een financieel gezonde uitgangspositie zouden hebben. De slechte overheidsfinanciën van zowel het land de Nederlandse Antillen als van de afzonderlijke eilandgebieden vormden een obstakel voor dit uitgangspunt. Om die reden is afgesproken dat Nederland de schuld van het land de Nederlandse Antillen zou overnemen.⁶⁸⁹

Om de door Nederland mogelijk gemaakte gezonde financiële uitgangspositie te kunnen behouden en om te voorkomen dat er nieuwe financiële problemen zouden ontstaan, zijn afspraken gemaakt over het financieel beheer van Curaçao en Sint Maarten.⁶⁹⁰ Deze afspraken zien op een deugdelijk begrotingsbeleid, het op orde brengen en houden van het financiële beheer, een effectief toezichtskader en het voorkomen van nieuwe schuldopbouw.⁶⁹¹ De afspraken zijn verankerd in de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (hierna: Rijkswet financieel toezicht).⁶⁹² De keuze voor een rijkswet ex artikel 38 lid 2 van het Statuut was noodzakelijk om de betrokkenheid van Curaçao en Sint Maarten bij de totstandkoming van de wet mogelijk te maken en de (vrijwillige) samenwerking tussen de landen tot uitdrukking te brengen.⁶⁹³ Daarin is opgenomen dat de regering van de landen de Nederlandse Antillen en Nederland en de bestuurscolleges van Curaçao en Sint Maarten instemmen met de inhoud van de rijkswet.⁶⁹⁴ Nadat het voorstel in de Staten van de Nederlandse Antillen was behandeld, vond de voorzetting plaats in de Staten-Generaal.⁶⁹⁵

De Rijkswet financieel toezicht verving per 1 januari 2011 het tot dan geldende Besluit tijdelijk financieel toezicht Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten. Deze AMvRB voorzag in tijdelijk toezicht op de landsbegroting van het land de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten ten tijde van de transitiefase naar de nieuwe status van de landen Curaçao en Sint Maarten. Inhoudelijk bevat de Rijkswet financieel toezicht drie hoofdthema's, onderverdeeld in acht hoofdstukken. Het eerste thema betreft de eisen voor de indiening en vaststelling van de begroting. Het tweede ziet op de beoordelingsnormen voor de begroting. Daartoe behoren tevens de geldleningen die van invloed zijn op de begroting. Het derde thema

⁶⁸⁹ Slotverklaring Start Ronde-tafel Conferentie gehouden op 26 november 2005, p. 4.

⁶⁹⁰ Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten van 2 november 2006, Hoofdstuk II onder I en J, p. 7-12.

⁶⁹¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 026 (R 1888), nr. 3, p. 2.

⁶⁹² Rijkswet van 7 juli 2010, houdende regels voor het financieel toezicht op de landen Curaçao en Sint Maarten, *Stb.* 2010, 334, een consensusrijkswet ex artikel 38 lid 2 van het Statuut.

⁶⁹³ De consensus blijkt uit de considerans van het wetsvoorstel.

⁶⁹⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 026 (R 1888), nr. 2. De vereiste consensus is voortdurend onderwerp van gesprek geweest tijdens het totstandkomingsproces van de Rijkswet en is tot op heden niet onomstreden.

⁶⁹⁵ Het voorstel is op 15 april 2010 met een meerderheid van stemmen aangenomen door de Tweede Kamer en op 6 juli zonder stemming aangenomen in de Eerste Kamer.

bevat voorschriften die voornamelijk zien op de uitvoering en de verantwoording van de begroting. Deze voorschriften dienen de signalerings- en adviseringsfunctie van het krachtens de Rijkswet financieel toezicht ingestelde College financieel toezicht. Het College financieel toezicht dient volledig zicht te hebben op de begrotingscyclus, het financieel beheer van de landen en te kunnen beschikken over alle informatie die nodig wordt geacht voor zijn taakuitoefening.⁶⁹⁶ Het toezicht wordt uitgeoefend door de RMR, het College financieel toezicht vervult ten behoeve van de RMR een adviserende en signalerende rol. De Rijkswet financieel toezicht is erop gericht dat de instituties en de bestuurlijke werkwijzen van de landen Curaçao en Sint Maarten het toezicht overbodig maken. Om die reden voorziet de Rijkswet financieel toezicht in afwijkende evaluatie- en beëindigingsbepalingen. Vijf jaar na de inwerkingtreding zal volgens de in artikel 26 van de Rijkswet financieel toezicht bepaalde procedure en aan de hand van de daarin vastgelegde criteria worden beslist of het toezicht (gedeeltelijk) wordt beëindigd. Gelet op de autonomie van de landen is in de Rijkswet financieel toezicht gekozen voor een aanpak die zoveel mogelijk uitgaat van de inzet van de eigen begrotingsautoriteiten voor gezonde overheidsfinanciën, het streven van de landen zou ook moeten zijn dat het financieel toezicht vanwege het Koninkrijk op termijn overbodig wordt.⁶⁹⁷

In de navolgende paragrafen zullen de belangrijkste elementen van de wet worden toegelicht aan de hand van de belangrijkste actoren in het financieel toezicht, te weten het College financieel toezicht, het bestuur van respectievelijk Curaçao en Sint Maarten en de RMR. In paragraaf 17.2 wordt eerst ingegaan op de samenstelling van het in de Rijkswet financieel toezicht opgerichte College financieel toezicht. In paragraaf 17.3 wordt de taakstelling en de bevoegdheden van het College financieel toezicht beschreven. In paragraaf 17.4 worden de in de Rijkswet financieel toezicht opgenomen formele verplichtingen voor het bestuur van de landen uiteengezet. In paragraaf 17.5 worden de materiële normen waar het financieel toezicht op is gericht behandeld. Bijzondere aandacht verdient de aanwijzingsbevoegdheid van de koninkrijksregering. In paragraaf 17.6 wordt de procedure van de aanwijzing geschetst, waarbij de aanwijzing voor Curaçao van 13 juli 2012, inclusief de beslissing op het Kroonberoep ex artikel 26 van de Rijkswet financieel toezicht zal worden beschreven.

17.2. Het College financieel toezicht

Samenstelling en benoeming van de leden

In hoofdstuk 2 van de Rijkswet financieel toezicht is de instelling van het College financieel toezicht (hierna: Cft) geregeld. Het Cft bestaat uit vier leden, waaronder één voorzitter. De leden van het Cft worden op basis van hun deskundigheid geselecteerd en bij koninklijk besluit benoemd.⁶⁹⁸ Van de (kandidaat-)Cft-leden wordt verwacht dat zij over een brede bestuurlijke, beleidsmatige en financiële deskundigheid beschikken.⁶⁹⁹ De voorzitter wordt op aanbeveling van de Nederlandse minister-president, in zijn hoedanigheid van voorzitter van de raad van ministers van het Koninkrijk, voorgedragen.⁷⁰⁰ De benoemingsprocedure is erop gericht om een evenwichtige samenstelling te verwezenlijken. Daarom kunnen Curaçao en Sint Maarten elk één

⁶⁹⁶ *Kamerstukken II 2008/09, 32 026 (R 1888), nr. 3, p. 5.*

⁶⁹⁷ *Kamerstukken II 2008/09, 32 026 (R 1888), nr. 3, p. 3.*

⁶⁹⁸ Art. 2, lid 2, 3 en 4 Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.

⁶⁹⁹ *Kamerstukken II 2008/09, 32 026 (R 1888), nr. 3, p. 4.*

⁷⁰⁰ Art. 2, lid 3, onder a Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.

lid ter benoeming voordragen.⁷⁰¹ Echter, de door de afzonderlijke landen aangewezen leden oefenen hun werkzaamheden uit zonder last of ruggespraak.⁷⁰² Om de onafhankelijkheid van (de leden van) het Cft te waarborgen zijn in artikel 3 van de Rijkswet financieel toezicht incompatibiliteiten opgenomen. Zo mag een lid niet tevens Gouverneur, minister of burgemeester zijn en is een verbod opgenomen op het aannemen van andere betrekkingen en nevenfuncties die met het oog op een goede vervulling van de functie of de handhaving van de onafhankelijkheid, het vertrouwen in een lid kan aantasten.⁷⁰³ In artikel 3 van de Rijkswet financieel toezicht is een informatieverplichting voor nevenfuncties en andere betrekkingen opgenomen. Om de onafhankelijkheid van de Cft-leden zoveel mogelijk te kunnen waarborgen heeft de rijkswetgever bewust gekozen voor een systeem van *voorafgaande* opgave van het voornemen tot de aanvaarding van een nevenfunctie en andere betrekkingen.⁷⁰⁴ De leden van het Cft dienen nevenfuncties en andere betrekkingen bij benoeming op te geven, evenals ieder voornemen tot het aanvaarden van een nieuwe nevenfunctie of betrekking.⁷⁰⁵

De taken van het Cft

Artikel 4 van de Rijkswet financieel toezicht bevat de centrale taakstelling van het Cft. De taken van het Cft zijn primair gericht op het houden van toezicht op de vaststelling en de uitvoering van de begrotingen van Curaçao en Sint Maarten, binnen de in de Rijkswet financieel toezicht neergelegde grenzen. Meer specifiek omvat deze primaire taak de volgende onderdelen:

- a. Het uitvoeren van toezicht op de toepassing van de in artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht opgenomen normen. Dit geschiedt bij zowel de uitvoering en de verantwoording van de begroting als bij het betalingsverkeer door Curaçao en Sint Maarten (artikel 4 lid 1 onder a);⁷⁰⁶
- b. Het toetsen of de landen voldoen aan de in de Rijkswet financieel toezicht vastgelegde voorwaarden voor het aangaan van rentedragende leningen en rentedragende kredieten (artikel 4 lid 1 onder b);
- c. Het houden van toezicht op de voortgang van de implementatie van de verbetering van het financieel beheer (artikel 4 lid 1 onder d);
- d. Diverse rapportageverplichtingen en adviestaken ten aanzien van de onder a, b en c genoemde onderwerpen (artikel 4 lid 1 onder c, artikel 4 lid 2 en 3).⁷⁰⁷

⁷⁰¹ Art. 2 lid 3, onder b en c Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.

⁷⁰² Tijdens de behandeling in de Staten van de Nederlandse Antillen werd de vraag gesteld hoe een door Sint Maarten aangewezen Cft-lid zich zal opstellen indien moet worden gestemd over een aangelegenheid die het land Curaçao aangaat, of andersom. Hierop werd geantwoord dat niet wordt getwijfeld aan de onafhankelijkheid van de Cft-leden, juist omdat zij op basis van hun deskundigheid zijn benoemd, zie Kamerstukken II 2009/10, 32 026 (R 1888), nr. 9, p. 1-2.

⁷⁰³ Art. 3 lid 1, onder a-j en lid 2 Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.

⁷⁰⁴ Kamerstukken II 2008/09, 32 026 (R 1888), nr. 3, p. 9.

⁷⁰⁵ De nevenfuncties en andere betrekkingen van de leden zijn overigens openbaar, art. 3 lid 3 en 4 Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten. In de memorie van toelichting van de Rijkswet is een nevenfunctie omschreven als een bestuursfunctie, een andere betrekking houdt in dat het lid een andere baan heeft of aanneemt, Kamerstukken II 2008/09, 32 026 (R 1888), nr. 3, p. 9.

⁷⁰⁶ Het Cft heeft op grond van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet FinBES) een adviseringsfunctie en is toezichthouder ten aanzien van de begrotingen in het financieel beheer van de openbare lichamen BES, Wet FinBES, *Stb.* 2010, 365.

⁷⁰⁷ Op de bijzondere aspecten van de rapportage- en adviseringstaak van het Cft wordt in paragraaf 3.4, bij de behandeling van de aanwijzingsbevoegdheid van de koninkrijksregering ingegaan.

Het Cft heeft voornamelijk een signalerings- en adviseringsfunctie.⁷⁰⁸ De in de Rijkswet financieel toezicht opgenomen rapportage- en adviserings taken van het Cft zijn omvangrijk en divers. In de eerste plaats kan het Cft het bestuur van Curaçao en Sint Maarten gevraagd of ongevraagd adviseren over een ontwerpbegroting of een ontwerpverordening tot wijziging van een begroting.⁷⁰⁹ Ook kan het Cft adviseren over een vastgestelde begroting of een vastgestelde landsverordening tot wijziging van een begroting.⁷¹⁰ Het Cft toetst de (ontwerp-)begroting of wijziging aan de in artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht opgenomen materiële normen. In zijn advies kan het Cft aanbevelingen doen tot wijziging van de begroting, teneinde deze in overeenstemming te brengen met de inhoudelijke normen van artikel 15 van de Rijkswet.⁷¹¹ Het Cft kan naar aanleiding van eerdere adviezen aan het bestuur, de RMR adviseren tot het geven van een aanwijzing in de zin van artikel 13 lid 5 van de Rijkswet financieel toezicht.⁷¹² Ten slotte rapporteert het Cft halfjaarlijks en desgevraagd over de uitvoering van zijn eigen werkzaamheden aan de minister van Financiën van Nederland, het bestuur van Curaçao en het bestuur van Sint Maarten, de RMR en aan beide Kamers der Staten-Generaal.⁷¹³

17.3. De verplichtingen van het bestuur van Curaçao en Sint Maarten

Om de doelstellingen van de Rijkswet financieel toezicht te kunnen verwezenlijken en de taakuitoefening van het Cft te faciliteren is in de Rijkswet financieel toezicht een aantal formele verplichtingen opgenomen voor het bestuur van respectievelijk Curaçao en Sint Maarten (hierna: het bestuur). De belangrijkste verplichtingen worden hier afzonderlijk genoemd en toegelicht.

Algemene informatieplicht ex art. 8 Rijkswet financieel toezicht

Het bestuur heeft krachtens artikel 8 van de Rijkswet financieel toezicht een algemene informatieplicht. Deze plicht houdt in dat het bestuur alle gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de taak van het Cft dient te verstrekken. Deze informatieplicht strekt zich ook uit tot de informatie die tot de rechtspersonen van de in artikel 23 van de Rijkswet financieel toezicht geformuleerde collectieve sector behoren.⁷¹⁴ Strikt genomen zouden gegevens en informatie van en over de overheidsvennootschappen van de landen ook tot de algemene inlichtingenplicht behoren. Uit de aanwijzing aan Curaçao blijkt echter dat de overheidsvennootschappen vooralsnog buiten het vizier van het College financieel toezicht blijven.

Tijdige vaststelling van de begroting

Om de doelstellingen van de Rijkswet financieel toezicht te kunnen verwezenlijken dienen de landen zich te houden aan een strikte begrotingsdiscipline. Artikel 14 van de Rijkswet geeft het

⁷⁰⁸ Vgl. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 13 augustus 2014, kenmerk 2014-0000425777, p. 1.

⁷⁰⁹ Art. 11 Rijkswet financieel toezicht.

⁷¹⁰ Art. 12 Rijkswet financieel toezicht.

⁷¹¹ Waaronder art. 15 van de Rijkswet financieel toezicht, die hieronder uitgebreider zal worden behandeld.

⁷¹² Art. 13 lid 2 Rijkswet financieel toezicht.

⁷¹³ Art. 4 lid 2 en 4 Rijkswet financieel toezicht.

⁷¹⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 026 (R 1888), nr. 3, p. 10. Tot de in artikel 23 van de Rijkswet financieel toezicht genoemde collectieve sector behoren die instellingen waarvan de inkomsten voor minimaal de helft afkomstig zijn uit collectieve heffingen, zoals belastingen en premies. Dit criterium is afkomstig van de Verenigde Naties, het zogenaamde System of National Accounts, voor het laatst gedefinieerd in 2008.

bestuur een richtdatum voor het vaststellen van de begroting.⁷¹⁵ Artikel 14 van de Rijkswet bepaalt dat de koninkrijksregering dient te worden ingelicht, indien het Cft op 15 december geen vastgestelde begroting voor het komende jaar heeft ontvangen en er geen concreet uitzicht bestaat dat binnen een redelijke termijn alsnog een ontwerp-begroting of vastgestelde begroting zal worden toegezonden. Indien dit geval zich voordoet, kan het Cft de koninkrijksregering adviseren het betrokken bestuur een aanwijzing te geven om de totstandkoming van een rechtsgeldige begroting te bespoedigen.⁷¹⁶

Bijzondere informatie- en toezendingsplichten aan Cft

Naast de algemene informatieplicht van artikel 8 van de Rijkswet financieel toezicht zijn enkele bijzondere informatie-, rapportage- en doorzendplichten in diverse bepalingen van de Rijkswet opgenomen. Zo dient het bestuur ingevolge artikel 12 van de Rijkswet financieel toezicht een begroting of een verordening tot wijziging van een begroting onmiddellijk na vaststelling door te zenden aan het Cft. Artikel 18 van de Rijkswet financieel toezicht bevat ook een bijzondere verantwoordingsplicht voor de uitvoeringsfase van de vastgestelde begroting. Het bestuur dient op grond van deze bepaling binnen zes weken na afloop van ieder kwartaal een uitvoeringsrapportage te zenden aan het Cft. Ook dient het bestuur te rapporteren over de uitvoering van de implementatieplannen ter verbetering van het financieel beheer. De implementatieplannen zijn concrete plannen van aanpak om de voor de afzonderlijke landen geconstateerde knelpunten in het financieel beheer op te lossen. Deze zien onder andere op het tijdig afronden van de financiële verantwoordingen, het tijdig opstellen van een begroting, het opstellen van meerjarenbeleidsplannen, het inrichten van een begrotingsadministratie, het innen van achterstallige betalingen en het opstellen van een *corporate governance* code voor overheids-NV's.

Motiveren afwijken van adviezen Cft

Het bestuur is niet verplicht de gevraagde en ongevraagde adviezen en aanbevelingen van het Cft op te volgen. Daarentegen dient het bestuur wel te motiveren in hoeverre en op welke wijze rekening is gehouden met de adviezen of aanbevelingen.⁷¹⁷

Overige verplichtingen

Om te kunnen waarborgen dat het bestuur zich houdt aan de vastgestelde begroting bevat de rijkswet enkele bijzondere verplichtingen voor de besturen van de landen.

Zo dienen voornemens tot het aangaan van financiële verplichtingen die de in de rechtsgeldige begroting opgenomen limieten overstijgen, te worden goedgekeurd door de directeur van Financiën van het desbetreffende land.⁷¹⁸ Ook dient een register te worden opgesteld en bijgehouden waarin staat vermeld welke personen zijn gemachtigd tot het aangaan van financiële verplichtingen namens het betrokken land. Deze opgave dient de namen van deze personen te bevatten, welke rechtshandelingen zij bevoegd zijn te verrichten en tot welk bedrag. Artikel 21 lid 3 van de Rijkswet financieel toezicht bepaalt dat rechtshandelingen die zijn aangegaan door personen die daartoe onbevoegd waren, nietig zijn.

⁷¹⁵ In de memorie van toelichting bij dit artikel is gesteld dat het streven moet zijn om elk jaar per 1 januari een rechtsgeldige begroting te hebben, *Kamerstukken II* 2008/09, 32 026 (R1888), nr. 3, p. 11.

⁷¹⁶ Art. 14 lid 3 en 4 Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.

⁷¹⁷ Zie bijv. artikel 11 en 12 Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.

⁷¹⁸ Artikel 20 lid 2 Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.

17.4. Artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht: een sluitende meerjarige begroting en de rentelastnorm

Artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht bevat de financiële normen voor de begroting en vormt samen met de bepalingen over geldleningen de kern van de Rijkswet financieel toezicht. Artikel 15 lid 1 sub a van de Rijkswet financieel toezicht bepaalt dat de uitgaven op de gewone dienst worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen. Artikel 15 lid 1 sub b van de Rijkswet financieel toezicht schrijft voor dat de uitgaven op de kapitaaldienst worden gedekt door te verwachten ontvangsten uit geldleningen. Ten slotte is in artikel 15 lid 1 sub c van de Rijkswet financieel toezicht opgenomen dat de rentelastnorm niet wordt overschreden. Deze norm houdt krachtens artikel 1 van de Rijkswet een rentelast van 5% van de gemiddelde gerealiseerde inkomsten uit de collectieve sector van een land in, berekend over drie jaar voorafgaand aan het desbetreffende begrotingsjaar.

Samengevat schrijft artikel 15 Rijkswet voor dat de begroting in balans dient te zijn. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de landen die deel uitmaken van de Europese Monetaire Unie is het Curaçao en Sint Maarten in het geheel niet toegestaan een begrotingstekort te hebben.⁷¹⁹

De rol van de Rijksministerraad bij overtreding van de normen in Rijkswet financieel toezicht

In de Rijkswet financieel toezicht is, zoals hierboven uiteengezet, een aantal verplichtingen voor het bestuur van de landen opgenomen. Een vraag die zich als eerste aandient is welke sanctiemogelijkheden er bestaan indien het bestuur van een land de in de Rijkswet financieel toezicht opgenomen verplichtingen niet nakomt. Een volgende vraag is welk orgaan in het geval van een normschending bevoegd is tot het opleggen van de in de Rijkswet financieel toezicht neergelegde sancties of hoe anderzijds sturing kan plaatsvinden om naleving van de normen in de Rijkswet te verzekeren. Het financieel toezicht op de landen is een vorm van bestuurlijk toezicht, hetgeen betekent dat toezichthoudende bevoegdheden worden gesplitst in de fasen van de informatievergaring, de beoordeling of er sprake is van een schending van enige wettelijke norm en de beslissingsbevoegdheid tot al dan niet sanctioneren van de overtreder.⁷²⁰ In paragraaf 3.3 is uiteengezet dat het College financieel toezicht een signalerende en adviserende functie heeft. De beslissingsbevoegdheid tot het nemen van maatregelen bij een (door het Cft) geconstateerde overtreding van een norm in de Rijkswet financieel toezicht is exclusief aan de RMR toebedeeld.⁷²¹ De RMR is daarmee aangewezen als het overheidsorgaan dat het toezicht uitoefent. In de Rijkswet financieel toezicht is aan de RMR op verschillende plekken de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing toegekend. In de navolgende paragraaf wordt de aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van de aanpassing van de begroting nader uitgewerkt aan de hand van een reconstructie van de in juli 2012 aan Curaçao gegeven aanwijzing.

⁷¹⁹ Het begrotingstekort voor EMU-landen is wel aan een maximum gebonden. Dit tekort mag namelijk niet groter zijn dan 3%.

⁷²⁰ In het nalevingstoezicht zijn de uitvoering van de feitelijke toezichtsbevoegdheden (inlichtingen opvragen, onderzoeken van documentsdragers etc.) en de beslissingsbevoegdheid strikt gescheiden door zogenaamde 'Chinese Walls'. Dit is in het kader van het financieel toezicht op de landen ook in zekere zin het geval. De aard van de beslissingsbevoegdheid leent zich uitsluitend voor de toekenning hiervan aan het uitvoerende orgaan op het hoogste niveau in het Koninkrijk, te weten de Rijksministerraad.

⁷²¹ Onlangs nog herhaald door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een brief aan de Tweede Kamer, d.d. 13 augustus 2014, kenmerk 2014-0000425777, p. 1.

17.5. De aanwijzing tot aanpassing van de begroting

Het Cft voorziet het bestuur van de landen op verschillende momenten in de begrotingscyclus - gevraagd of ongevraagd - van adviezen. Deze adviezen zien hoofdzakelijk op het opstellen en uitvoeren van een landsbegroting en het verbeteren van het financieel beheer. In het geval van een vastgestelde begroting kan het Cft tevens aanbevelingen doen om de begroting in overeenstemming te brengen met de normen van artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht.⁷²² Het bestuur is echter niet verplicht de aanbevelingen van het Cft op te volgen. Wel dient te worden gemotiveerd in hoeverre en op welke wijze wordt afgeweken.⁷²³ De in de Rijkswet financieel toezicht opgenomen mogelijkheid tot afwijken van adviezen van het Cft doet vermoeden dat het bestuur van Curaçao of Sint Maarten het laatste woord heeft ten aanzien van een vastgestelde begroting. Ten einde te voorkomen dat de normen van de Rijkswet financieel toezicht niet worden nageleefd, heeft de rijkswetgever een stok achter de deur opgenomen: het geven van een aanwijzing aan het bestuur door de koninkrijksregering.

Zeven grondslagen voor het geven van een aanwijzing

In de Rijkswet financieel toezicht zijn zeven gevallen (of grondslagen) opgenomen waarin de koninkrijksregering bevoegd is het bestuur van Curaçao of Sint Maarten een aanwijzing te geven.⁷²⁴ Het instrument van de aanwijzing is in het leven geroepen om het bestuur een opdracht te geven om uitvoering te geven aan bepaalde normen in de Rijkswet financieel toezicht. Het doel van de aanwijzing aan het bestuur is om terug te keren naar de status waarin het desbetreffende land weer voldoet aan het normenkader van de Rijkswet financieel toezicht. De koninkrijksregering geeft een aanwijzing in het geval (1) de begroting niet voldoet aan de normen van artikel 15, (2) geen begroting is vastgesteld op 15 december en er geen concreet zicht is op een ontwerpbegroting binnen een redelijke termijn, (3) het bestuur afwijkt van het advies van het Cft ten aanzien van een onderhandse lening, (4) indien het bestuur nalaat een voorziening ter uitvoering van een beleidsvoornemen te treffen, (5) uit de vastgestelde jaarrekening blijkt dat er een tekort is ontstaan op de gewone dienst of de rentelastnorm is overschreden, (6) voorafgaand toezicht door de Minister van Financiën uitblijft of ontoereikend blijkt en (7) een overschrijding van de rentelastnorm dreigt naar aanleiding van ontwikkelingen in de collectieve sector.

Procedure bij aanwijzing tot aanpassing van de begroting

Het geven van de aanwijzing gaat in alle gevallen volgens een vaste procedure. Het bestuur handelt in strijd of dreigt in strijd te handelen met de Rijkswet financieel toezicht, waarna het Cft overgaat tot het geven van een advies of aanbevelingen. Indien het advies of de aanbevelingen niet worden opgevolgd gaat het Cft over tot het afgeven van een advies aan de RMR. Dit advies aan de RMR houdt dan het geven van aanwijzing in, met het doel dat het bestuur het initiële advies van het Cft overneemt. Indien het geval van (1) hierboven zich voordoet en een begroting naar het oordeel van het Cft niet in overeenstemming is met de in artikel 15 Rijkswet financieel toezicht

⁷²² Art. 12 lid 3 Rijkswet financieel toezicht. De aanbevelingen strekken tot het in overeenstemming brengen van de begroting met de normen van artikel 15 Rijkswet financieel toezicht.

⁷²³ Art. 12 lid 4 Rijkswet financieel toezicht.

⁷²⁴ Vgl. M.H. Kempes, 'Het fenomeen aanwijzing in de zin van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten', *CJB* 2014 (4), p. 213-221.

opgenomen begrotingsnormen geldt de volgende procedure. Indien de begroting niet voldoet aan de normen van artikel 15 kan het Cft de RMR adviseren het bestuur een aanwijzing te geven om de begroting aan te passen.⁷²⁵ Het advies van het Cft wordt vervolgens in de RMR behandeld. Het betrokken bestuur krijgt in de RMR de gelegenheid zijn visie te geven over een aanstaande aanwijzing. De aanwijzing kan daarna op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij koninklijk besluit worden gegeven.⁷²⁶ Tegen de aanwijzing staat beroep open bij de Kroon.⁷²⁷ Artikel 26 lid 1 van de Rijkswet financieel toezicht bepaalt dat de Raad van State van het Koninkrijk belast is met het voorbereiden van het ontwerpbesluit inzake de beslissing op het beroep. De Raad houdt hiertoe een openbare zitting waarin de betrokken partijen worden gehoord. Op grond van artikel 27 van de Rijkswet financieel toezicht is het mogelijk een verzoek tot schorsing van de aanwijzing in te dienen. Het Kroonberoep ingevolge artikel 26 van de Rijkswet financieel toezicht kenmerkt zich door een volle toetsing, waarbij, zoals gebruikelijk bij administratief beroep, zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid van de aanwijzing wordt beoordeeld. Deze ex nunc toetsing van de aanwijzing biedt de Kroon de mogelijkheid om nieuwe of gewijzigde feiten en omstandigheden mee te nemen in het eindoordeel.

17.6. De aanwijzing tot aanpassing van de begroting van het land Curaçao van 2012

De begroting van het land Curaçao kende in het jaar 2012 een tekort van in totaal 153 miljoen Antilliaanse Gulden (ANG). In 2012 kreeg het bestuur van Curaçao na een lang voortraject bij koninklijk besluit van 13 juli 2012 (hierna: KB 2012) een aanwijzing tot aanpassing van de landsbegroting voor 2012.⁷²⁸ Ondanks hevig protest van het bestuur van Curaçao en het voeren van voortgezet overleg in de RMR kon de aanwijzing niet worden afgewend.⁷²⁹

Curaçao liet het er niet bij zitten en ging in beroep bij de Kroon op grond van artikel 26 van de Rijkswet financieel toezicht en verzocht hangende het beroep op grond van artikel 27 van de Rijkswet financieel toezicht een voorlopige voorziening bij de Raad van State van het Koninkrijk.⁷³⁰ In het Kroonberoep kwamen eerst de formele bezwaren van Curaçao aan de orde. Die waren hoofdzakelijk gericht tegen de korte termijnen in de aanloop naar de aanwijzing; tegen de nieuwe elementen in de aanwijzing in vergelijking met adviezen van het Cft en tegen het feit dat het KB 2012 afweek van de beslissing hierover in de RMR.⁷³¹ Ten aanzien van dit laatste punt stelde Curaçao verrast te zijn door de inhoud van het KB 2012. Het KB 2012 bevatte namelijk zes nieuwe onderdelen ten opzichte van het advies van het Cft en de beraadslaging daarover in de RMR. Curaçao was in de gelegenheid gesteld zijn visie te geven op de onderdelen van de aanwijzing die waren overgenomen uit het advies van het Cft. De overige onderdelen in de aanwijzing kwamen voor Curaçao uit de lucht vallen. Curaçao heeft geen gelegenheid gehad

⁷²⁵ Art. 13 lid 2 Rijkswet financieel toezicht.

⁷²⁶ Art. 13 lid 5 en lid 6 Rijkswet financieel toezicht.

⁷²⁷ Art. 26 lid 1 Rijkswet financieel toezicht.

⁷²⁸ Het Cft kwam na verschillende adviezen en overleg met de regering van Curaçao tot het geven van een advies tot het geven van een aanwijzing.

⁷²⁹ Dit overleg vond plaats op grond van artikel 12 van het Statuut.

⁷³⁰ Het treffen van een voorlopige voorziening werd door de Voorzieningeninstantie van de Raad van State voor het Koninkrijk bij uitspraak van 23 augustus 2012 afgewezen.

⁷³¹ KB 2 november 2012, *Stb.* 2012, 535, overweging 2.1.1.1 – 2.1.4.1.

daartegen bezwaren kenbaar te maken tijdens de behandeling in de RMR. Het beroep tegen de verrassingsonderdelen slaagde dan ook grotendeels.⁷³²

Beoordelingskader Kroonberoep

Ten aanzien van de inhoudelijke beoordeling van het beroep hanteert de Kroon het uitgangspunt dat de autonomie van Curaçao en Sint Maarten bij het opstellen en het uitvoeren van de begrotingen, grenzen stelt aan de ingevolge de Rijkswet financieel toezicht aan het Koninkrijk toekomende bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing. De Kroon stelt daartoe drie algemene voorwaarden. Ten eerste dient bij het geven van een aanwijzing terughoudendheid te worden betracht, dit brengt het *ultimum remedium*-karakter van het financieel toezicht tot uitdrukking. Ten tweede stelt de Kroon als voorwaarde dat de inhoud van de aanwijzing dient te voldoen aan het vereiste van (materiële) rechtszekerheid. Ten slotte geldt de eis dat een aanwijzing niet verder mag gaan dan noodzakelijk is voor het bereiken van een begrotingsbeleid dat voldoet aan de materiële eisen van artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht. Bij de beoordeling van de noodzakelijkheid en de vorm van de aanwijzing dient rekening te worden gehouden met de omstandigheid dat het opstellen en uitvoeren van begrotingen een voortdurend proces is, waarbij niet alleen de korte termijn, maar ook de langere termijn als maatstaf dient te gelden.⁷³³

Ten aanzien van zes onderdelen van de initiële aanwijzing oordeelt de Kroon dat de Rijkswet financieel toezicht in beginsel geen wettelijke grondslag biedt voor het geven van een aanwijzing.⁷³⁴ In de artikelen 13, 18 en 20 Rijkswet financieel toezicht kan evenmin aansluiting worden gevonden om te kunnen komen tot een dergelijke aanwijzing. Het oordeel over onderdeel 7 gaat in dit kader nog een stapje verder. De Kroon is van oordeel dat de in dit onderdeel opgenomen uitgavenstop die geldt zolang de begroting niet aan de Rijkswet financieel toezicht voldoet, in strijd is met de rechtszekerheid. Waarschijnlijk was de termijn te ongewis. Het is jammer dat de Kroon hier niet verder op ingaat, juist omdat bij het vaststellen van het beoordelingskader van de aanwijzing wel de nadruk wordt gelegd op het belang van het vereiste van rechtszekerheid. De Kroon geeft verder niet aan hoe het vereiste van de rechtszekerheid in koninkrijksverband dient te worden ingevuld en in hoeverre de aanwijzing in strijd is met dit beginsel.

Compensatie van de tekorten van 2010/2011 en een sluitende begroting voor 2012

De Curaçaose landsbegroting van 2012 voldeed naar het oordeel van zowel het Cft als de RMR niet aan de uitgangspunten van artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht. Het bestuur van Curaçao had na een advies van het Cft een tweede begrotingswijziging ingediend, waardoor op het eerste oog een evenwicht zou zijn ontstaan. Echter, hierin waren de verliezen van het begrotingsjaar 2010/2011 niet opgenomen en bestond alsnog een tekort van NAf 55 miljoen.⁷³⁵ De begroting was sluitend door de inzet van dividendopbrengsten, terwijl niet zeker was of die opbrengsten daadwerkelijk zouden worden gerealiseerd. Ook werden de wettelijke reserves van de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB) op begrotingsposten ingezet om de begroting in evenwicht te

⁷³² Met uitzondering van onderdeel 8 van de aanwijzing, te weten de toepassing van een vacaturestop. Dit onderdeel wordt hieronder behandeld.

⁷³³ KB 2 november 2012, *Stb.* 2012, 535, overweging 2.2.1.

⁷³⁴ KB 2 november 2012, *Stb.* 2012, 535, overweging 2.3.4. – 2.3.10.

⁷³⁵ KB 02-11-2012, *Stb.* 2012, 535, overweging 2.3.1. *Gst.* 2013, 7, m.nt. G.A.H. Bakhuis en L.J.J. Rogier, p. 35.

krijgen. Het Cft voorzag grote risico's in het teruglopen van de wettelijke reserves van de SVB van NAf 718,2 miljoen in 2010 naar 19,5 miljoen op 31 december 2012 en een negatief saldo in de loop van 2013.⁷³⁶ Met name de ontwikkelingen in de gezondheidszorg en ouderdagsvoorzieningen zouden in de ogen van het Cft de wettelijke reserves van de SVB doen verdampen, waardoor de vermogenspositie van het land in gevaar zou komen. Bovendien vormden de overheidsvennootschappen een groot risico voor de financiële positie van het land Curaçao, volgens de voorspellingen van het Cft konden deze risico's oplopen tot honderden miljoenen ANG. De RMR achtte de combinatie van de risico's die de overheidsvennootschappen met zich brachten en de verwachte verdamping van de SVB-reserves een ernstige bedreiging voor de gezonde financiële huishouding van het land Curaçao. In artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht is de harde eis neergelegd dat zowel de begroting als de meerjarige begroting voor de gewone en de kapitaaldienst in evenwicht is. Tijdens de hoorzitting bij de Raad van State voor het Koninkrijk stelde de RMR dat de dekking van tekorten op de begroting (of de meerjarige begroting) door de inzet van reserves en andere vermogensbestanddelen niet past in de systematiek van artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht.⁷³⁷

Het bestuur van Curaçao had aangegeven de tekorten te willen dekken door het aanwenden van het eigen vermogen.⁷³⁸ Het land meende dit te kunnen doen omdat het behoud van het eigen vermogen in de Rijkswet geen op zichzelf staand doel is. De Kroon wijst deze zienswijze resoluut van de hand door te overwegen dat de in artikel 15 Rijkswet financieel toezicht opgenomen eis van een evenwichtige begroting met zich meebrengt dat het dekken van tekorten door de inzet van reserves of andere vermogensbestanddelen niet past in de systematiek van de Rijkswet financieel toezicht.⁷³⁹ Bij dit oordeel komt het *ex nunc*-karakter van het Kroonberoep prominent in beeld. Uit nieuwe gegevens van het Cft was gebleken dat er sprake zou blijven van tekorten oplopend tot ANG 55 miljoen, waarvoor niet was voorzien in compensatie. Om die reden overweegt de Kroon dat de onderdelen in de aanwijzing die hierop zien, dienen te worden geactualiseerd aan de hand van de laatste gegevens van het Cft.⁷⁴⁰

Het voeren van de regie op de uitvoering van verschillende maatregelen

Het voeren van voldoende 'regie' op de uitvoering van begrotingsmaatregelen, zoals opgenomen in onderdeel 4 van de aanwijzing, werd bij de behandeling van het beroep ter zitting verduidelijkt. Namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is tijdens de hoorzitting bij de Raad van State voor het Koninkrijk benadrukt dat dit onderdeel bewust vaag is gelaten om de autonomie van Curaçao te respecteren. Dit geldt met name voor de implementatie van de voornemens. Curaçao verklaarde zich ter zitting akkoord met de uitleg van het begrip *regie*.⁷⁴¹

Verbod op het aangaan van leningen

Aanvankelijk bevatte de aanwijzing een algeheel verbod voor Curaçao om leningen aan te gaan zolang de meerjarige begroting niet in evenwicht was. Dit gold zowel voor het aangaan van leningen in het algemeen, als meer specifiek, voor het aangaan van een (voorgenomen) lening

⁷³⁶ Advies Cft 2012000911.

⁷³⁷ KB 2 november 2012, *Stb.* 2012, 535, overweging 2.3.1.4.

⁷³⁸ KB 2 november 2012, *Stb.* 2012, 535, overweging 2.3.1.2.

⁷³⁹ KB 2 november 2012, *Stb.* 2012, 535, overweging 2.3.1.4.

⁷⁴⁰ KB 2 november 2012, *Stb.* 2012, 535, overweging 2.3.1.5.

⁷⁴¹ KB 2 november 2012, *Stb.* 2012, 535, overweging 2.3.2.5.

voor de bouw van een nieuw ziekenhuis. Dit specifieke verbod gold zolang de door de regering van Curaçao aangekondigde maatregelen in de gezondheidszorg en de maatregelen om een sluitende exploitatie van het ziekenhuis te verzekeren niet waren uitgevoerd. De beoordeling van het exploitatieplan werd in handen van het Cft gelegd.⁷⁴² In het Kroonberoep is dit gedeelte van de aanwijzing afgezwakt. De Kroon volgde het betoog van Curaçao dat artikel 13 van de Rijkswet financieel toezicht, in samenhang gelezen met artikel 17 van de Rijkswet financieel toezicht, geen grondslag biedt voor een verbod op het aangaan van verplichtingen. Dat onderdeel van de aanwijzing was derhalve niet rechtsgeldig tot stand gekomen. Dit gold ook voor het onderdeel dat voorzag in preventief toezicht van het Cft. De Kroon had dit onderdeel dusdanig geherformuleerd dat de ‘onvolkomenheid’ in de wettelijke grondslag voor het verbod op leningen werd gerepareerd. Artikel 20 van de Rijkswet financieel toezicht geeft met betrekking tot het aangaan van verplichtingen namelijk een zelfstandige regeling met eigen procedures.

Ten aanzien van de bouw van het ziekenhuis werd bepaald dat “een en ander nader dient te worden uitgewerkt in overleg met het Cft”. Dit was een cosmetische ingreep waarvan het effect voor Curaçao gering is geweest. Het voornemen tot de bouw van een nieuw ziekenhuis is door het Cft met de toepassing van artikel 20 van de Rijkswet financieel toezicht alsnog op eigen merites beoordeeld.⁷⁴³

Vacaturestop

De initiële aanwijzing bevatte een algehele vacaturestop voor het land Curaçao, gecombineerd met een publicatieplicht ten aanzien van genomen personeelsbeslissingen.⁷⁴⁴ Hangende het Kroonberoep had de Raad van Ministers van Curaçao reeds nadere afspraken gemaakt met het Cft over de invulling van de vacaturestop. Die afspraken waren noodzakelijk om te kunnen verzekeren dat de Curaçaose overheid haar diensten gedurende de aanwijzing voldoende kon blijven verrichten. De RMR stemde in de vergadering van 14 september 2012 in met deze afspraken, waardoor een wijziging van de aanwijzing mogelijk was. In het oordeel van de Kroon over de vacaturestop, opgenomen in onderdeel 8, komt de beleidsmatige toetsing in het Kroonberoep tot uitdrukking. Aangezien in het Kroonberoep een volledige heroverweging plaatsvindt, konden de gebreken worden gerepareerd. Ook hadden zich te dien aanzien sinds de datum van de aanwijzing nieuwe ontwikkelingen voorgedaan die door de Kroon zijn meegenomen in het oordeel.

De aanwijzing werd zo geherformuleerd dat ter zake van personeel geen nieuwe verplichtingen mochten worden aangegaan, met dien verstande dat rekening werd gehouden met de nadere afspraken die hierover met het Cft – en met instemming van de RMR – zijn gemaakt. Daarmee bleef de vacaturestop van kracht. Althans, voor zover er geen uitzonderingen konden worden gemaakt voor de vervulling van de noodzakelijke overheidstaken. De Kroon had een lijst met voorwaarden opgesteld voor kritische functies die in de drie maanden na de uitspraak in het Kroonberoep vacant waren en waarvan vervulling noodzakelijk is voor het functioneren van het land Curaçao. Door de herformulering van de vacaturestop was het ontbreken van een specifieke wettelijke grondslag in de aanvankelijke aanwijzing niet verholpen, ook al had Curaçao feitelijk al voorzien

⁷⁴² KB 13 juli 2012, *Stb.* 2012, 338.

⁷⁴³ Zie ook het oordeel van het Cft, inhoudende dat de businesscase van de bouw van het nieuwe ziekenhuis sluitend is. Vgl. brief Cft met kenmerk 201400216.

⁷⁴⁴ Onderdeel 8 van de aanwijzing gegeven bij KB van 13 juli 2012, *Stb.* 338.

in een algehele vacaturestop en zag zelfs de regering van Curaçao de noodzaak van een dergelijke maatregel in.⁷⁴⁵ Ten slotte schrapte de Kroon de in de initiële aanwijzing opgenomen verplichting tot publicatie van alle personeelsmutaties, vanwege het ontbreken van de noodzakelijke grondslag daartoe in de Rijkswet financieel toezicht.⁷⁴⁶

Vervolg op de aanwijzing

De Kroon verklaarde het beroep gedeeltelijk gegrond, voor het overige ongegrond en nam zoals gezegd een nieuw besluit tot het geven van een aanwijzing tot het aanpassen van de begroting van 2012. De kern van de aanwijzing bleef daarmee in stand. Curaçao zou in hoog tempo in ernstige financiële problemen geraken als niet snel maatregelen werden getroffen. Na de afwijzing van de voorlopige voorziening en de beslissing op het Kroonberoep zijn door de regering van Curaçao geen rechtsmiddelen meer aangewend. Het is de vraag of Curaçao na de beslissing op het Kroonberoep nog naar de rechter had kunnen stappen. Artikel 26 lid 12 van de Rijkswet financieel toezicht sluit een beroep op de bestuursrechter uitdrukkelijk uit. Na het Benthem-arrest weten we echter dat het beroep op de Kroon nooit het eindstation kan zijn van de rechtsbescherming.⁷⁴⁷ Aangezien een beroep bij de bestuursrechter is uitgesloten was voor Curaçao alleen nog een actie uit onrechtmatige daad bij de burgerlijke rechter als 'restrechter' denkbaar geweest.

Niet opvolgen van de aanwijzing

Naar aanleiding van de aanwijzing aan Curaçao diende zich de vraag aan wat de volgende stap in de escalatieladder van de aanwijzingsbevoegdheid in de Rijkswet financieel toezicht is. In de Rijkswet is niet geregeld wat de rechtsgevolgen zijn van het niet-opvolgen van een op grond van artikel 13 Rijkswet financieel toezicht gegeven aanwijzing. De aanwijzing bevatte evenmin voorzieningen voor het geval Curaçao zich niet aan de formele of materiële voorschriften van de aanwijzing zou houden.

De Rijkswet financieel toezicht is in het leven geroepen om deugdelijk bestuur, zoals bedoeld in artikel 43 van het Statuut te waarborgen, meer in het bijzonder in financieel opzicht. De Rijkswet financieel toezicht vult de lacune op tussen overleg en het nemen van draconische maatregelen als bedoeld in artikel 51 lid 1 van het Statuut. Nadat de mogelijkheden waarin de Rijkswet financieel toezicht voorziet, zijn uitgeput, is het evenwel niet ondenkbaar dat de Koninkrijksregering overgaat tot de toepassing van artikel 51 lid 1 van het Statuut. Deze bepaling voorziet in een taakverwaarlozingsregeling bij AMvRB. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft aan dat het niet opvolgen van de aanwijzing een ernstige tekortkoming is en dat in dat geval de waarborgfunctie kan worden ingeroepen.⁷⁴⁸ Wanneer daartoe zou worden overgegaan, zou dat de eerste keer in de geschiedenis van het Statuut zijn dat deze zeer ingrijpende maatregel zou worden gebruikt. Tot dusver is van het bestaan van die mogelijkheid kennelijk voldoende druk uitgegaan om in overleg tot overeenstemming te komen.

Uitvoering en beëindiging van de aanwijzing

⁷⁴⁵ Uitgesproken tijdens de hoorzitting van de Raad van State voor het Koninkrijk.

⁷⁴⁶ KB 2 november 2012, *Stb.* 556, overweging 2.3.6.4.

⁷⁴⁷ EHRM 23 oktober 1985, *NJ* 1986, 102, m.nt. E.A.A. Alkema, *AB* 1986, 1.

⁷⁴⁸ In een brief aan de Tweede Kamer van 21 november 2012 (kenmerk 2012-0000683960).

Na een periode met politieke onrust heeft het interim-kabinet Betrian een begin gemaakt met het uitvoeren van de aanwijzing.⁷⁴⁹ Allereerst werden verschillende maatregelen genomen om de begroting van 2012 in balans te brengen. In april 2013 voldeed Curaçao aan de onderdelen die betrekking hadden op het treffen van maatregelen om de oplopende tekorten te dekken, het naar beneden bijstellen van de meerjarenramingen van de begroting van 2012, het versterken van de regie op de uitvoering van de begroting en het verbod op het aangaan van nieuwe leningen.⁷⁵⁰ Maatregelen die zijn genomen waren onder andere het invoeren van een verplichte Basisverzekering en het verhogen van de leeftijd voor de Ouderdomsvoorziening (AOV). Ook is het College in oktober 2013 met de regering van Curaçao overeengekomen dat compensatie van de tekorten uit voorgaande jaren conform de uitspraak in het Kroonberoep, verwerkt zou worden in de begroting. Curaçao had dit verwerkt in de meerjarenbegroting en had daarmee voldaan aan dit onderdeel van de aanwijzing.

Het Cft is er echter op blijven toezien dat de begrote overschotten ter compensatie van de tekorten daadwerkelijk werden gerealiseerd, opdat de gezonde financiële startpositie van 10-10- '10 kon worden hersteld. Deze aanpak typeert het veelzijdige karakter van het Cft, van overleg- en adviesorgaan tot toezichthouder die stringente maatregelen kan voorschrijven en die de RMR vervolgens kan overnemen.

De controversiële vacaturestop bleef echter tot aan de beëindiging van de aanwijzing van kracht. De aanwijzing is nog tot 7 maart 2014 van kracht gebleven, ruim twintig maanden na het aanvankelijke besluit van de RMR. Bij besluit van 7 maart 2014 heeft de RMR overwogen dat het land Curaçao aan alle onderdelen van de aanwijzing heeft voldaan en besloten dat de aanwijzing formeel niet meer van kracht was.⁷⁵¹ Dit besluit kwam na een positief advies van het Cft.⁷⁵²

17.7 De tweede aanwijzing aan Curaçao

Curaçao kreeg bij KB van 12 juli 2019 een tweede aanwijzing op grond artikel 13 lid 5 Rijkswet financieel toezicht.⁷⁵³

I. Voorgeschiedenis

Na de beëindiging van de aanwijzing van 2012 per 7 maart 2014, voldeed Curaçao over de begrotingsjaren 2015 tot en met 2018 aan de normen van artikel 15 Rijkswet financieel toezicht. Hoewel met name in het financieel beheer veel te verbeteren viel (zie ook paragraaf 17.8), leek Curaçao tussen 2015 en 2018 een evenwichtige begroting te hebben. Echter, uit de adviezen van het Cft blijkt dat die (ogenschijnlijke) evenwichtigheid geen structureel karakter had.⁷⁵⁴

⁷⁴⁹ Gesteld werd dat de aanwijzing de val van de regering Schotte heeft ingeluid.

⁷⁵⁰ Halfjaarreportage College financieel toezicht juli 2013 – december 2013, p. 1.

⁷⁵¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 750 IV, nr.33.

⁷⁵² In een advies aan de Rijkministerraad van 7 maart 2014.

⁷⁵³ Besluit van 12 juli 2019, houdende het geven van een aanwijzing aan het bestuur van Curaçao tot aanpassing van de begroting 2019, rekening houdend met de in artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht genoemde normen, *Stb.* 2019, 279, P.B. 2019, no. 49, hierna: de '2019-aanwijzing'.

⁷⁵⁴ Zie bijvoorbeeld een advies van het Cft d.d. 28 mei 2015, kenmerk Cft 201500102, waarin het Cft constateerde dat de financiële situatie van de sociale fondsen in een aantal gevallen zwak is en "*Het Cft verwacht dat de zwakke positie zijn weerslag zal hebben op de meerjarenbegroting.*"

Het Cft uitte in de periode 2015-2018 zijn zorgen over de dreigende tekorten op de langere termijn, onder andere in de Uitvoeringsrapportages.⁷⁵⁵ De inkomsten en uitgaven van Curaçao waren niet in evenwicht en hebben in 2017 en 2018 geleid tot tekorten. Het begrotingsjaar 2017 is afgesloten met een tekort van ANG 116,8 miljoen en het voorlopige tekort van 2018 bedroeg ANG 52,7 miljoen.⁷⁵⁶ Daar kwam bij dat de schuldquote van Curaçao in 2018 was gestegen naar 46% BBP, dit is ruim boven het houdbaar geachte niveau van 40% BBP.⁷⁵⁷

Het Cft had het bestuur van Curaçao in 2018 en 2019 op verschillende momenten geadviseerd over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Op 17 oktober 2018 zijn er tussen het bestuur van Curaçao en het Cft werkafspraken gemaakt die moesten leiden tot houdbare overheidsfinanciën.⁷⁵⁸ Onderdeel van deze afspraken waren onder andere (i) het nemen van ad hoc maatregelen om de inkomsten te verhogen (inning van de vordering op UTS), (ii) het op orde brengen en houden van het financieel beheer (zoals het tijdig vaststellen van een jaarrekening met een goedkeurende accountantsverklaring), (iii) de verbetering van de belastingheffing en -inning, (iv) de verbetering van de informatieverstrekking aan het Cft en (v) de toetsing van de ramingen voor de financiering van het nieuwe ziekenhuis.⁷⁵⁹

Op 1 april 2019 adviseerde het Cft de RMR op grond van artikel 13 lid 2 Rijkswet financieel toezicht tot het geven van een aanwijzing aan het bestuur van Curaçao in de zin van artikel 13 lid 5 Rijkswet financieel toezicht. Het bestuur en de Staten werden op 13 maart 2019 door het Cft op de voet van artikel 12 lid 5 Rijkswet financieel toezicht geïnformeerd dat de begroting 2019 niet voldeed aan de normen van artikel 15 Rijkswet financieel toezicht. In dat bericht deed het Cft aanbevelingen voor het aanpassen van de begroting 2019 op basis van de realisatie van de begroting 2018, zodat de begroting 2019 in overeenstemming kon worden gebracht met de normen uit de Rijkswet financieel toezicht.

In zijn advies aan de RMR concludeert het Cft dat in het land Curaçao voor het begrotingsjaar 2019 een tekort van ANG 100 miljoen materialiseert.⁷⁶⁰ Daarbij nam het Cft in ogenschouw dat ondanks enkele betekenisvolle maatregelen die door het bestuur van Curaçao waren aangekondigd, het voor het derde achtereenvolgende jaar zo zou zijn dat Curaçao niet zou voldoen aan de wettelijke norm van een sluitende gewone dienst. Er was – aldus het Cft – veel meer nodig dan de tot dan toe door het bestuur van Curaçao aangekondigde maatregelen om de inkomsten en uitgaven van het land in evenwicht te brengen: “het roer moet om”.⁷⁶¹

II. De inhoud van de aanwijzing

⁷⁵⁵ Tweede Uitvoeringsrapportage 2016; Eerste Uitvoeringsrapportage 2017 en Eerste Uitvoeringsrapportage 2018, allen raadpleegbaar op www.cft.cw/adviezen-en-rapportages, zie ook de 2019-aanwijzing, p. 3, 4 en 8.

⁷⁵⁶ Brief Cft aan de Staten van Curaçao d.d. 1 april 2019, kenmerk Cft 201900041.

⁷⁵⁷ 2019-aanwijzing, p. 3.

⁷⁵⁸ Afspraken houdbare overheidsfinanciën Curaçao d.d. 17 oktober 2018.

⁷⁵⁹ Afspraken houdbare overheidsfinanciën Curaçao d.d. 17 oktober 2018, p. 2-4.

⁷⁶⁰ Uit een brief van het Cft d.d. 27 mei 2019, kenmerk Cft 20190071) blijkt uit geactualiseerde cijfers dat de financieel-economische situatie verder was verslechterd en dat het tekort uitkwam ANG 112 miljoen.

⁷⁶¹ Brief Cft aan de Staten van Curaçao d.d. 1 april 2019, kenmerk Cft 201900041.

De RMR heeft het advies van het Cft van 1 april 2019 overgenomen en vertaald in de aanwijzing zoals die is gegeven in de 2019-aanwijzing. Het Cft heeft in zijn advies van 1 april 2019 meerdere aanbevelingen gedaan, maar de RMR heeft met het oog op de in de artikelen 13, 17 en 18 Rijkswet financieel toezicht gegeven bevoegdheden, de aanwijzing beperkt gehouden tot de volgende punten:

- “1) Het compenseren van de tekorten ten bedrage van 112 ANG op de gewone dienst van 2019;*
- 2) Het compenseren van de tekorten ten bedrage van 169,5 miljoen ANG op de gewone dienst van 2017 en 2018 met overschotten in 2020, 2021 en 2022;*
- 3) het per 31 december 2022 aflossen van de kortlopende schulden aan APC en SVB waarvan de betalingstermijn is verstreken.”*

Volgens de toelichting bij de 2019-aanwijzing zag onderdeel 1) op de naleving van de norm van een sluitende gewone dienst zoals neergelegd in artikel 15 Rijkswet financieel toezicht.⁷⁶² Indien dit niet haalbaar blijkt dan dient het bestuur op grond van artikel 18 lid 6 Rijkswet financieel toezicht aan te kondigen welke maatregelen er worden genomen ter compensatie van het tekort.

Onderdeel 2) sluit aan bij het advies van het Cft van 1 april 2019.⁷⁶³ Dit onderdeel is gebaseerd op de tekorten van 2017 (ANG 116,8 miljoen) en 2018 (ANG 52,7 miljoen). Het voor 2018 te compenseren tekort zal nog moeten blijken uit de jaarrekening van 2018. Indien dit tekort hoger uitvalt dan begroot, dan zal het bestuur van Curaçao dit tekort moeten compenseren met de te behalen overschotten in de jaren 2020-2022.

Onderdeel 3) van de 2019-aanwijzing ziet op het voorkomen van het verder laten oplopen van betalingsachterstanden. In de 2019-aanwijzing worden de betalingsachterstanden aan APC en SVB aangemerkt als impliciete leningen. In de toelichting op de 2019-aanwijzing wordt verwezen naar artikel 15 Rijkswet financieel toezicht, waarin is bepaald dat geen leningen mogen worden afgesloten voor de dekking van uitgaven binnen de gewone dienst. Door het langdurig niet-uitbetalen van de afdrachten aan de APC en SVB worden exploitatietekorten impliciet gefinancierd door oplopende schulden aan de APC en de SVB worden door de financiering van uitgaven van de gewone dienst het karakter krijgen van een lening.⁷⁶⁴

De koninkrijksregering geeft in de toelichting van de 2019-aanwijzing aan dat de wijze waarop het bestuur van Curaçao uitvoering geeft aan de (3 onderdelen van de) aanwijzing, behoort tot de autonomie van Curaçao. Daarbij wordt wel in overweging gegeven om de aanbevelingen van het Cft op te volgen.⁷⁶⁵

III. Na de aanwijzing

⁷⁶² Nota van Toelichting bij de 2019-aanwijzing, p. 14.

⁷⁶³ Advies Cft d.d. 1 april 2019, kenmerk Cft 201900040.

⁷⁶⁴ Nota van Toelichting bij de 2019-aanwijzing, p. 15.

⁷⁶⁵ Nota van Toelichting bij de 2019-aanwijzing, p. 15-16.

Curaçao heeft op 23 augustus 2019 door gebruik te maken van de in artikel 26 Rijkswet financieel toezicht gegeven mogelijkheid, kroonberoep aangetekend tegen de 2019-aanwijzing.⁷⁶⁶

Overigens sloten op de dag van de 2019-aanwijzing (12 juli 2019) de landen Nederland en Curaçao een onderlinge regeling in artikel 38 lid 1 van het Statuut. In het 'Groeiakkoord, Naar hersteld vertrouwen en voor een welvarend Curaçao' van 12 juli 2019 hebben Nederland en Curaçao meerjarenafspraken gemaakt over meer dan tien gebieden (korte- en lange termijnmaatregelen; subsidiebeleid, belastingstelsel, financieringsafspraken, sociale verzekeringen, bestuurs- en uitvoeringskracht van het overheidsapparaat en de sociale ontwikkeling van Curaçao).

Het Groeiakkoord is bedoeld als bijstand van Nederland voor het door Curaçao opgestelde 'Groeistrategie Curaçao Integraal en Samen'. Dit is een plan ter bevordering van de economische groei, verbetering van de openbare financiën, het financieel beheer en de versterking van het overheidsapparaat van Curaçao.

17.8. Evaluatie en beëindiging van het financieel toezicht: de verre horizonbepaling en het financieel beheer

Het financieel toezicht op grond van de Rijkswet financieel toezicht is bedoeld van tijdelijke aard te zijn. Dat blijkt al reeds uit een van de afspraken die in het Slotakkoord zijn opgenomen. De in de Rijkswet financieel toezicht neergelegde voorzieningen voor Curaçao en Sint Maarten en de bevoegdheden van de RMR en van het Cft zijn erop gericht dat de instituties en de bestuurlijke werkwijze van de landen het financieel toezicht op termijn overbodig zou maken. Het primaat van het budgetrecht, als onderdeel van de autonomiegedachte, ligt immers historisch in ieder geval sinds de invoering van de Interimregeling, bij de Staten.⁷⁶⁷

De door Nederland, Curaçao en Sint Maarten gemaakte afspraken over de beëindiging van het financieel toezicht zijn uiteindelijk neergelegd in artikel 33 Rijkswet financieel toezicht. Nu het financieel toezicht geen doel op zich vormt, is er een horizonbepaling opgenomen in de Rijkswet financieel toezicht.⁷⁶⁸ Ingevolge artikel 33 Rijkswet financieel toezicht lid 1 beslist de RMR vijf jaar na de inwerkingtreding van de Rijkswet financieel toezicht, of en, zo ja, op welk tijdstip een van de landen of beiden een of meer verplichtingen op grond van de Rijkswet financieel toezicht blijvend niet behoeft na te komen. Op grond van artikel 33 lid 7 stelt de RMR een evaluatiecommissie in die de RMR adviseert.

In 2015 is conform artikel 33 van de Rijkswet financieel toezicht een evaluatiecommissie ingesteld.⁷⁶⁹ De evaluatiecommissie 2015 kreeg de opdracht om te adviseren of ten aanzien van

⁷⁶⁶ Ingevolge artikel 26 lid 1 Rijkswet financieel toezicht is de Raad van State voor het Koninkrijk belast met het voorbereiden van een ontwerpbesluit inzake de beslissing op het beroep. Zie ook paragraaf 17.6 hierboven.

⁷⁶⁷ Zie ook Hoofdstuk 9.

⁷⁶⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 026 (R 1888), nr. 3, p. 3.

⁷⁶⁹ Bij Besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 april 2015, *Stcrt.* 2015, nr. 10824.

Curaçao of Sint Maarten het financieel toezicht kon worden beëindigd, dan wel welke bepalingen van de Rijkswet financieel toezicht van toepassing diende blijven. De criteria waar de evaluatiecommissie een oordeel over geeft zijn opgenomen in artikel 33, lid 10 Rijkswet financieel toezicht.

17.8.1. Beoordelingscriteria evaluatiecommissie 2015

Artikel 33, lid 10 van de Rijkswet financieel toezicht schrijft de criteria voor aan de hand waarvan de commissie een oordeel geeft en de RMR uiteindelijk (via een KB) besluit. De vragen waar de bij KB benoemde evaluatiecommissie een oordeel over dient te geven luiden als volgt:

- Heeft het land structureel voldaan aan de normen in artikel 15 Rijkswet financieel toezicht?
- Heeft het land de normen in artikel 15 Rijkswet financieel toezicht verankerd in eigen regelgeving?
- Hebben zich omstandigheden voorgedaan die het voldoen aan de normen van artikel 15 in de weg hebben gestaan?
- Is de toepassing van de normen in artikel 15 zodanig dat kan worden gerechtvaardigd dat een of meerdere verplichtingen van de Rijkswet financieel toezicht niet meer te hoeven nagekomen?

Behalve een oordeel over bovenstaande vragen bevat de opdracht aan de evaluatiecommissie het geven van aanbevelingen over (i) de tijdstip van de volgende evaluatie, (ii) indien de evaluatiecommissie van oordeel is dat de Rijkswet financieel toezicht of onderdelen daarvan dienen te worden verlengd, welke maatregelen kunnen worden genomen die bevorderen dat Curaçao en Sint Maarten kunnen voldoen aan de normen van de Rijkswet financieel toezicht en (iii) maatregelen met betrekking tot het krachtens de Rijkswet financieel toezicht uit te oefenen toezicht.⁷⁷⁰ Dit laatste kan – zoals beschreven in de memorie van toelichting bij de Rijkswet financieel toezicht – aanleiding zijn gebruik te maken van de mogelijkheid tot het stellen van beleidsregels of het geven van algemene of bijzondere aanwijzingen in de zin artikel 4 lid 4 Rijkswet financieel toezicht.⁷⁷¹

Ingevolge artikel 33, lid 11 Rijkswet financieel toezicht heeft een land structureel voldaan aan de normen van artikel 15, indien het ten minste de laatste drie jaren geheel heeft voldaan aan deze normen en de normen in zijn regelgeving heeft verankerd. Bij het oordeel over de het voldoen aan de normen van artikel 15 dient de evaluatiecommissie mede de door het Cft gedurende de evaluatieperiode uitgebrachte adviezen en rapportages te betrekken. Dit geldt ook voor de eventuele op grond van de Rijkswet financieel toezicht gegeven aanwijzingen.

17.8.2. Oordeel evaluatiecommissie

⁷⁷⁰ Artikel 33 lid 10, onder d., onder e. en onder f. Rijkswet financieel toezicht.

⁷⁷¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 026 (R 1888), nr. 3, p. 18. Artikel 4 lid 4 Rijkswet financieel toezicht biedt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de mogelijkheid het Cft 'aan te sturen' middels beleidsregels en aanwijzingen.

De evaluatiecommissie kwam tot het oordeel dat voor Curaçao en Sint Maarten de Rijkswet financieel toezicht niet kon worden beëindigd.⁷⁷² Hieronder worden de overwegingen en oordelen van de evaluatiecommissie afzonderlijk besproken.

Curaçao

De evaluatiecommissie kwam ten aanzien van Curaçao tot het oordeel dat Curaçao in de drie jaar voorafgaand aan de evaluatie niet zelfstandig heeft voldaan aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht. Curaçao heeft in het begrotingsjaar 2012 een aanwijzing gekregen op grond van artikel 13 Rijkswet financieel toezicht. De op 2 juli 2012 gegeven aanwijzing is voor de evaluatiecommissie de belangrijkste reden voor het geven van een negatief oordeel voor de beëindiging van de Rijkswet financieel toezicht.⁷⁷³ Dit gedeelte van het oordeel heeft Curaçao kunnen zien aankomen. Voorafgaand aan de evaluatie was bekend dat de begrotingsjaren 2012, 2013 en 2014 zouden worden 'doorgelicht' door de evaluatiecommissie en uiteindelijk de basis zouden vormen voor de besluitvorming van de RMR.

Ten aanzien van de rentelastnorm was de evaluatiecommissie gematigd positief. Curaçao heeft in 2012 (met inachtneming van de door de RMR gegeven inhoudelijke aanwijzing van 2 juli 2012), 2013 en 2014 voldaan aan de rentelastnorm. Ten tijde van de evaluatie had Curaçao nog 46% ruimte op de begroting. De rentelast is in de loop der jaren toegenomen (54% in 2011), maar nog ruimschoots binnen de bandbreedte van de norm.⁷⁷⁴

Financieel beheer als toetsingsnorm voor beëindiging van de Rijkswet financieel toezicht

Curaçao voldeed aan de rentelastnorm en had, op een aanwijzing na, volgens het oordeel van de evaluatiecommissie 'naar de strikte letter der wet' voldaan aan de normen van artikel 15 Rijkswet financieel toezicht. Toch formuleerde de evaluatiecommissie een aanvullende grond om aan te nemen dat het toezicht op grond van de Rijkswet financieel toezicht niet kon worden beëindigd. Het financieel beheer van Curaçao was ten tijde van de evaluatie – aldus de evaluatiecommissie – niet op orde. De evaluatiecommissie oordeelde dat niet het punt is bereikt dat vastgesteld kan worden dat Curaçao met de eigen instituties en het eigen bestuurlijk handelen en toezicht tot een structureel gezonde financiële huishouding in staat is.⁷⁷⁵

Curaçao gaf al snel aan te zijn overvallen door de afrekening op de staat van het financieel beheer van het land en stelde vervolgens Kroonberoep in op grond van artikel 26 Rijkswet financieel toezicht.⁷⁷⁶ De evaluatiecommissie stelt zich in het eindrapport op het standpunt dat het op orde hebben van het financieel beheer de basis is voor een goed verloop van de begrotingsopstelling, de uitvoering en de verantwoording en daarbij van belang is voor het bereiken van een situatie

⁷⁷² Eindrapportage evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht, als bijlage van een brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 augustus 2015, met kenmerk 000460065 ("Eindrapport evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht"), p. 15.

⁷⁷³ Eindrapport evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht, p. 13-14.

⁷⁷⁴ Eindrapport evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht, p. 8.

⁷⁷⁵ Eindrapport evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht, p. 15.

⁷⁷⁶ Eindrapport evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht, p. 24. Het bestuur van Curaçao was eerst in de gelegenheid gesteld bedenkingen tegen het conceptrapport van de evaluatiecommissie in te brengen.

waarin de landen met de eigen instituties en eigen bestuurlijk handelen en toezicht zorgdragen voor een structureel gezonde financiële huishouding.⁷⁷⁷

In het Kroonberoep voerde Curaçao aan dat de Rijkswet financieel toezicht niet voorzag in een grondslag tot de beoordeling van het financieel beheer. Ten aanzien van het financieel beheer geldt het regime van artikel 19 Rijkswet financieel toezicht, dat – kort gezegd – inhoudt dat Curaçao en Sint Maarten uitvoering dienen te geven aan de “Plannen van Aanpak ter versterking van het financieel beheer”. Artikel 19 Rijkswet financieel toezicht geeft het Cft de bevoegdheid toezicht te houden op de uitvoering van de Plannen van aanpak. Echter, artikel 19 Rijkswet financieel toezicht biedt volgens Curaçao geen zelfstandige grond voor een oordeel over het Rijkswet financieel toezicht dan niet verlengen van het Rijkswet financieel toezicht.

Curaçao voerde verder aan dat de evaluatiecommissie bij de beoordeling niet in aanmerking nam of Curaçao “structureel voldoet aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet”, maar of Curaçao met de eigen instituties en het eigen bestuurlijk handelen en toezicht tot een structureel gezonde financiële huishouding in staat was. In het KB tot verlenging werd in dit verband gesproken van geheel en zelfstandig hebben voldaan aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet. Curaçao stelde dat deze eis van zelfstandigheid niet uit de Rijkswet voortvloeit en de Rijkswet voor die eis onvoldoende aanknopingspunten biedt, ook al worden de door de evaluatiecommissie en de RMR gehanteerde termen in de toelichting bij artikel 33 van de Rijkswet genoemd.

De Kroon overwoog als volgt:

“Uit de considerans van de Rijkswet komt naar voren dat het financieel toezicht erop is gericht dat de landen structureel voldoen aan de in de wet opgenomen begrotingsnormen zodat het toezicht op termijn overbodig wordt. Tegen deze achtergrond begrijpen Wij de memorie van toelichting aldus, dat de evaluatiecommissie bij haar beoordeling beziet in hoeverre door de landen zelfstandig aan de normen van artikel 15 is voldaan ((Kamerstukken II 2008/09, 32 026 (R 1888), nr. 3, blz. 18). Zoals Wij hiervoor in punt 4.2 hebben overwogen, omvat de beoordeling door de evaluatiecommissie of een besluit van de rijksministerraad kan inhouden dat een of meer verplichtingen op grond van de wet blijvend kan worden beëindigd, méér dan de enkele constatering dat drie achtereenvolgende jaren aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet is voldaan. Tegen deze achtergrond zijn Wij van oordeel dat de evaluatiecommissie en verweerder er terecht van uit zijn gegaan dat artikel 33 van de Rijkswet voldoende grondslag biedt voor het stellen van de eis, dat «zelfstandig» aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet wordt voldaan, omdat het toezicht pas overbodig kan zijn indien (de inrichting van) de instituties en de bestuurlijke werkwijze van Curaçao zodanig is dat zelfstandig – zonder toezicht – aan de in de Rijkswet gestelde normen wordt voldaan.”⁷⁷⁸

De Kroon komt uiteindelijk tot het oordeel dat het besluit om de Rijkswet financieel toezicht te verlengen in stand blijft. Gelet op het feit dat Curaçao in de jaren 2012, 2013 en 2014 niet zelfstandig heeft voldaan aan de eisen van de Rijkswet financieel toezicht en dat het financieel beheer nog onvoldoende is ontwikkeld heeft de Kroon ondanks een beroep niet tot een ander oordeel geleid.

Sint Maarten

⁷⁷⁷ Eindrapportage evaluatiecommissie 2015, p. 9.

⁷⁷⁸ KB 12 mei 2016, *Stb.* 2016, 194, p. 11.

De beoordeling van Sint Maarten is op hoofdlijnen identiek aan die van Curaçao. Ook ten aanzien van Sint Maarten oordeelt de commissie dat Sint Maarten niet structureel zelfstandig aan de normen van artikel 15 Rijkswet financieel toezicht heeft voldaan. De RMR heeft in de begrotingsjaren 2012, 2013 en 2014 geen inhoudelijke aanwijzingen tot aanpassing van de begroting gegeven aan het bestuur van Sint Maarten, wel zijn in 2013 en 2014 procedurele aanwijzingen gegeven.

Volgens de evaluatiecommissie heeft Sint Maarten evenals Curaçao verbetering bereikt in het financieel beheer. Echter, Sint Maarten heeft – aldus de evaluatiecommissie – nog niet het punt bereikt dat vastgesteld kan worden de eigen instituties en eigen bestuurlijk handelen en toezicht tot een structureel gezonde financiële huishouding in staat is.⁷⁷⁹

Conclusie

De evaluatiecommissie oordeelt ten aanzien van beide landen dat zij in de begrotingsjaren 2012, 2013 en 2014 hebben voldaan aan de formele vereisten van artikel 15 Rijkswet financieel toezicht. Dat het toezicht naar het oordeel van de evaluatiecommissie niet kan worden beëindigd is op grond van het (gebrek aan) zelfstandig kunnen voldoen aan deze normen en dat de staat van het financieel beheer onvoldoende is om structureel een gezonde financiële huishouding te voeren.

Het financieel toezicht op grond van de Rijkswet financieel toezicht is bedoeld van tijdelijke aard te zijn. De centrale normstelling voor het toezicht door het Cft is hoofdzakelijk neergelegd in artikel 15 Rijkswet financieel toezicht. Voor de beoordeling door het Cft en het uiteindelijk interveniëren door de RMR geldt als basisnorm dat sprake is van evenwicht in de begroting, waarbij de rentelastnorm niet mag worden overschreden. Niet-naleving van die basisnorm of het voeren van een zwakke begrotingsdiscipline kunnen aanleiding geven tot bijsturing door het Cft en uiteindelijk interventie door de koninkrijksregering via aanwijzingen en de taakverwaarlozingsregeling van artikel 51 van het Statuut.

In de aanloop naar 10-10-'10 was het streven om in vijf jaar te voldoen aan de centrale normstelling van artikel 15 Rijkswet financieel toezicht en dat daarmee het financieel toezicht kon worden afgebouwd. Uit het oordeel van de evaluatiecommissie 2015 en het KB tot verlenging van de Rijkswet financieel toezicht in 2015 en 2018 blijkt dat het voldoen aan de normstelling van artikel 15 Rijkswet financieel toezicht onvoldoende is voor beëindiging van de Rijkswet financieel toezicht. Gebleken is dat Curaçao en Sint Maarten ook volledig zelfstandig moeten voldoen aan de eisen van de Rijkswet financieel toezicht en het financieel beheer op dusdanig niveau dienen te hebben dat sprake is van een structureel gezonde financiële huishouding.

Het oordeel van de Kroon op het beroep van Curaçao tegen de verlenging van de Rijkswet financieel toezicht in 2015 is onbevredigend. De RSvK is het wettelijk aangewezen orgaan om het ontwerpbesluit voor te bereiden. Bij het beroep van Curaçao tegen de aanwijzing in 2012 heeft de Raad van State voor het Koninkrijk nog een indringende rechtmatigheidstoets verricht naar de wettelijke grondslagen van de onderdelen van de aanwijzing. Bij de rechtmatigheidstoets in 2015, lijkt de Raad van State voor het Koninkrijk zich vrij eenzijdig te laten bedienen van hetgeen door de Minister van BZK is aangereikt. In 2012 was nog ondubbelzinnig geformuleerd dat bij de beoordeling van het gebruik van de bevoegdheden in de Rijkswet financieel toezicht, de

⁷⁷⁹ Eindrapportage evaluatiecommissie 2015, p. 15.

autonomie van de Caribische landen wordt vooropgesteld en terughoudendheid moet worden betracht in het financieel toezicht. Bij het geven van een aanwijzing konden uitsluitend de in de Rijkswet financieel toezicht gegeven bevoegdheden worden aangewend. Uit het oordeel van de Kroon op het Kroonberoep van Curaçao tegen het KB tot verlenging van de Rijkswet financieel toezicht is weinig van de terughoudendheid overgebleven.

Op 14 december 2018 heeft de RMR, in navolging van de evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht 2018, besloten het financieel toezicht op Curaçao en Sint Maarten te verlengen.⁷⁸⁰ De Rijkswet financieel toezicht is conform artikel 33 Rijkswet financieel toezicht verlengd met drie jaar.

Het financieel toezicht zoals in de Rijkswet financieel toezicht is vormgegeven, door de RMR wordt uitgevoerd en in strijd met vooraf afgesproken gronden eenzijdig is verlengd, strookt niet met de autonomiegedachte die ten grondslag ligt aan het Statuut. Sinds de invoering van de Interimregeling voorafgaand aan de totstandkoming van het Statuut, geldt als uitgangspunt dat het budgetrecht in de Caribische landen van het Koninkrijk bij de Staten berust.⁷⁸¹ Zoals dit recht in Nederland aan de Staten-Generaal is toevertrouwd. Er is in Nederland geen (hogere) uitvoerende macht die bevoegd is in te grijpen in een reeds (bij wet) vastgestelde begroting. Toch lijkt dit – gelet op de schuldsanering – voor Curaçao en Sint Maarten (tijdelijk) noodzakelijk geacht en is aan de RMR de bevoegdheid gegeven om aanwijzingen te geven. De RMR heeft daar daadwerkelijk gebruik van gemaakt en heeft daarbij de grenzen van zijn competenties opgezocht en in een enkel geval overschreden.⁷⁸²

De evaluatie van de Rijkswet financieel toezicht over de periode 2015-2017

Bij besluit van 1 oktober 2018 is een evaluatiecommissie ingesteld door de staatssecretaris van BZK. De opdracht aan de evaluatiecommissie (hierna: evaluatiecommissie 2018) was gelijk aan die evaluatiecommissie die in 2015 had geadviseerd tot verlenging van de Rijkswet financieel toezicht.⁷⁸³ De evaluatiecommissie 2018 heeft haar opdracht als volgt vormgegeven. Eerst heeft de evaluatiecommissie een oordeel gegeven over de vraag of Curaçao en Sint Maarten structureel hebben voldaan aan de normen, opgenomen in artikel 15 Rijkswet financieel toezicht. Vervolgens volgt een oordeel over de vraag of in Curaçao en Sint Maarten zich een situatie heeft voorgedaan in de zin van artikel 25 Rijkswet financieel toezicht die aan het voldoen aan de normen in artikel 25 Rijkswet financieel toezicht in de weg heeft gestaan. Uit de eerste twee vragen volgt een oordeel van de evaluatiecommissie 2018 of het gerechtvaardigd is dat een of meer verplichtingen uit de Rijkswet financieel toezicht blijvend niet meer hoeven te worden nagekomen. Ook doet de evaluatiecommissie 2018, evenals haar voorganger, een aanbeveling voor een tijdstip voor de volgende evaluatie. De evaluatiecommissie 2018 doet, indien zij aanleiding ziet tot de verlenging van het financieel toezicht, aanbevelingen over maatregelen die kunnen worden genomen om te bevorderen dat Curaçao en Sint Maarten structureel voldoen aan de normen in artikel 15 Rijkswet financieel toezicht. Ten slotte doet de evaluatiecommissie 2018, zo nodig, aan Curaçao en Sint Maarten, aanbevelingen over de optimale uitvoering van de Rijkswet financieel toezicht.

⁷⁸⁰ *Stcrt.* 2019, 8489.

⁷⁸¹ Zie ook hoofdstuk 9. De wens van meer autonomie had voor een belangrijk deel ook betrekking op financiële autonomie.

⁷⁸² Zie KB 2 november 2012, *Stb.* 2012/556.

⁷⁸³ Instellingsbesluit evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht, 1 oktober 2018.

De evaluatiecommissie heeft zich bij de oordeelsvorming over de verlenging van de Rijkswet financieel toezicht gebaseerd op de rapportages van het Cft van de jaren 2015-2017, over de vastgestelde begrotingen van de landen, de uitvoering van de begroting en het financieel beheer en de jaarrekeningen. De evaluatiecommissie 2018 overweegt, net als de evaluatiecommissie 2015, dat naar de gehele begrotingscyclus moet worden gekeken.⁷⁸⁴ Ook de evaluatiecommissie 2018 is van mening dat de normen in de Rijkswet financieel toezicht niet op zichzelf staat en samen met maatregelen voor goed financieel beheer, deel uitmaken van de begrotingscyclus.

De evaluatiecommissie 2018 komt op basis van het bovenstaande tot het oordeel dat het financieel toezicht op grond van de Rijkswet financieel toezicht voor zowel Curaçao als Sint Maarten moet worden voortgezet en er geen reden is om aan te nemen dat een of meerdere verplichtingen uit de Rijkswet financieel toezicht kunnen worden opgeheven.⁷⁸⁵

In aanvulling op haar oordelen, doet de evaluatiecommissie 2018 vijf aanbevelingen, waarvan er drie, hieronder van commentaar worden voorzien.

Aanbeveling 3 – De evaluatiecommissie doet de aanbeveling aan de landen om de invulling van de werkelijkheid tussen Curaçao, Sint Maarten en het Cft te verbeteren.

Deze aanbeveling bevat een aantal actiepunten. Ten eerste dienen – volgens de evaluatiecommissie 2018 – de bestuurlijke afspraken tussen de landen en het Cft te worden bevestigd op koninkrijksniveau. In de bestuurlijke afspraken tussen het Koninkrijk en de landen kan vervolgens concrete invulling worden gegeven aan de verbetering van het financieel beheer. Als voorbeeld noemt de evaluatiecommissie 2018 de invulling van de schuldquotenorm. Die wordt tot nu toe legalistisch benaderd. De landen wijzen op het feit dat de schuldquotenorm niet in de Rijkswet financieel toezicht staat; terwijl het Cft de ontwikkeling van de schuldquote in de toetsing aan de Rijkswet financieel toezicht wel in beeld brengt. Volgens de evaluatiecommissie 2018 dienen de landen (en het Koninkrijk) afspraken te maken over de toepassing van de schuldquotenorm.

Een tweede actie die voortvloeit uit Aanbeveling 3 is het beslechten van geschillen tussen de landen en het Cft over de interpretatie van System of National Accounts (SNA)-richtlijnen en de afbakening van de collectieve sector.

Ten slotte geeft de evaluatiecommissie 2018 op indringende wijze mee om op een andere wijze (met elkaar) te communiceren. De landen lijken in sommige gevallen onaangenaam verrast door de publicaties van het Cft in de media en verzonden brieven aan de staatssecretaris van BZK. Aangezien de landen en het Cft op verschillende momenten overleg hebben op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Deze momenten kunnen worden gebruikt om publicitaire zaken te bespreken. Hierbij wordt door de evaluatiecommissie 2018 opgemerkt dat goede communicatie van twee kanten komt.⁷⁸⁶

⁷⁸⁴ Advies evaluatiecommissie 2018, p. 5.

⁷⁸⁵ Advies evaluatiecommissie 2018, p. 8.

⁷⁸⁶ Advies evaluatiecommissie 2018, p. 17. In dit kader wordt ook meegegeven dat het secretariaat van het Cft meer structurele aanwezigheid kan hebben in Sint Maarten en dat het beeld bestaat dat het secretariaat de lokale situatie in Sint Maarten niet altijd goed begrijpt.

Aanbeveling 4 – De evaluatiecommissie doet de aanbeveling aan de landen om financieel beheer meer te benaderen in relatie tot houdbare overheidsfinanciën en sociaaleconomische ontwikkeling.

Deze aanbeveling is volgens de evaluatiecommissie 2018 bedoeld om aan de bevolking van de landen te laten zien waarvoor zij het doet en wat daarvoor nodig is. De landen zouden de koppeling tussen gezonde overheidsfinanciën, economische groei en de kwaliteit van leven van hun inwoners zichtbaar moeten maken.⁷⁸⁷ Moeilijke omstandigheden, zoals de situatie in Venezuela of de gevolgen van de orkaan Irma zouden inzichtelijk moeten worden gemaakt. De evaluatiecommissie 2018 raadt aan gezamenlijk (tussen het Koninkrijk en de landen) te kijken hoe op een reële manier financiële ruimte voor investeringen gecreëerd kan worden. Artikel 25 Rijkswet financieel toezicht zal – aldus de evaluatiecommissie 2018 – ook binnen dit grotere perspectief kunnen worden gezien.

Ten slotte geeft de evaluatiecommissie in dit kader nog een belangrijk actiepunt mee: de landen dienen de inwoners te laten zien wat er met hun belastinggeld gebeurt: dit zal de compliance cultuur naar verwachting verhogen.

Aanbeveling 5 – De evaluatiecommissie doet de aanbeveling aan de landen om in het bestuurlijk overleg te bespreken welke facilitering Curaçao en Sint Maarten nodig hebben om de overheidsfinanciën op orde te brengen.

Deze aanbeveling ziet vooral op het aanbieden van technische assistentie ter versterking van het financieel beheer van de landen. Uit de gesprekken die de evaluatiecommissie 2018 heeft gevoerd blijkt dat er behoefte is aan belastingexperts, financiële controllers en wetgevingsjuristen. Volgens de evaluatiecommissie 2018 is hierbij van belang dat Curaçao en Sint Maarten onderbouwd assistentie vragen en dat de landen zich committeren aan afspraken over technische bijstand. Bovendien moet de bereidheid bestaan om zaken te benoemen die door de technische bijstand gaan veranderen, maar ook hoe de technische bijstand wordt ingebed in de eigen organisatie, onder andere met een paralleltraject voor kennisoverdracht aan de eigen mensen.

In het kader van assistentie geeft de evaluatiecommissie 2018 nog mee om gebruik te maken van de mogelijkheden die het lidmaatschap van het Caribbean Regional Technical Assistance Centre (CARTAC). Door het lidmaatschap van CARTAC kan Sint Maarten (vooralsnog geen lid) gebruik maken van expertise en middelen (waaronder financiële experts) in de regio.

Ten slotte wordt aan het Koninkrijk en de landen in overweging gegeven om incentives te bieden opdat de landen hun zaken op orde brengen. De evaluatiecommissie 2018 geeft hierbij als suggestie dat in een bestuurlijk overleg binnen de kaders van het Rijkswet financieel toezicht ruimte kan worden gevonden voor sociaaleconomische ontwikkeling, bijvoorbeeld door een langere periode van tekortcompensatie toe te staan. In dit kader heeft het Cft in 2018 aan de RMR geadviseerd om Curaçao toe te staan om het tekort van 2017 te compenseren in drie in plaats van één jaar.⁷⁸⁸

Slotconclusies van de evaluatiecommissie 2018

⁷⁸⁷ Advies evaluatiecommissie 2018, p. 18.

⁷⁸⁸ Advies evaluatiecommissie 2018, p. 19.

De evaluatiecommissie is van oordeel dat de overheidsfinanciën onvoldoende op orde zijn om Curaçao en Sint Maarten zonder toezicht te kunnen laten functioneren. Volgens de evaluatiecommissie 2018 is het financieel toezicht op grond van de Rijkswet financieel toezicht van tijdelijke aard en moet het op termijn een ontwikkeling doormaken. De evaluatiecommissie 2018 acht het daarom van belang om nu al een beeld te vormen van de toekomstige relatie tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland ten aanzien van het financieel toezicht en beleid. Dit geeft – aldus de evaluatiecommissie 2018 – richting aan de benodigde stappen om tot een situatie te komen waarin financieel toezicht op grond van de Rijkswet financieel toezicht niet langer nodig is.

De evaluatiecommissie 2018 stelt hierbij een ‘trap-af-trap-op-mechanisme’ voor.⁷⁸⁹ Hiermee wordt bedoeld dat het toezicht op grond van de Rijkswet financieel toezicht kan worden verminderd naarmate de landen hun financiële zaken meer op orde krijgen (‘trap-af’), maar daarvoor is wel nodig dat het toezicht in de eigen wet- en regelgeving geborgd wordt in de vorm van onafhankelijke begrotingskamers en de versterking van de eigen *checks and balances* (trap op).⁷⁹⁰ Volgens de evaluatiecommissie hoort er voor financieel toezicht gezien de structurele verbondenheid in het Koninkrijk wel een escalatiemogelijkheid op koninkrijksniveau te blijven bestaan, maar kan deze toegroeien naar toezicht op afstand.⁷⁹¹

17.8.3 Reflecties op de evaluaties van het financieel toezicht in 2015 en 2018

In de evaluaties van 2015 en 2018 zijn gemeenschappelijke overwegingen en conclusies te identificeren. De eerste is dat beide evaluatiecommissies vooropstellen dat het financieel toezicht op grond van de Rijkswet financieel toezicht tijdelijk van aard is en in theorie op (de lange) termijn kan worden afgebouwd. Een tweede is dat niet zuiver naar de normen van de Rijkswet financieel toezicht moet worden gekeken, maar naar de gehele begrotingscyclus en dat het financieel beheer in breder verband moet worden gezien. Deze opvatting heeft voor Curaçao het effect gehad dat na de evaluatie in 2015 het financieel toezicht op grond van de Rijkswet financieel toezicht volledig werd verlengd, ondanks dat conform de vereisten in de Rijkswet financieel toezicht is voldaan aan de criteria voor beëindiging.

Uit beide evaluaties is gebleken dat zowel Curaçao als Sint Maarten behoefte hebben aan een versterking van hun instituties om tot deugdelijk financieel beheer te komen. De begrotingsdiscipline, met name de implementatie en realisatie van de begroting en de controle over de financiële huishouding, lijkt te kort te schieten en geeft aanleiding tot het oordeel dat het financieel toezicht op grond van de Rijkswet financieel toezicht voorlopig noodzakelijk blijft.

De evaluatiecommissie 2018 lijkt een meer oplossingsgerichte aanpak te hebben gekozen dan dat de evaluatiecommissie 2015 deed. Dit blijkt al uit het feit dat evaluatiecommissie 2018 een startnotitie heeft opgesteld waarin zij haar taakopvatting uiteenzet en – conform de aanbeveling van de evaluatiecommissie 2015 – een eenduidig(er) toetsingskader heeft ontwikkeld voor de evaluatie. Ook de oproep meer en beter naar de inwoners van de landen te communiceren en de communicatie tussen het Cft en de besturen van de landen lijkt te zijn gericht op constructieve samenwerking tussen het Koninkrijk en de landen ten aanzien van het financieel toezicht. Dit geldt

⁷⁸⁹ Advies evaluatiecommissie 2018, p. 21.

⁷⁹⁰ Advies evaluatiecommissie 2018, p. 21.

⁷⁹¹ Advies evaluatiecommissie 2018, p. 21.

ook voor de aanbeveling aan de landen om technische bijstand te vragen en maatregelen te nemen om de door het Koninkrijk of regionaal geboden bijstand op een zo effectief mogelijke manier in te zetten om het financieel beheer te verbeteren.

Ook inhoudelijk geeft de evaluatiecommissie 2018 handvatten voor een intensievere samenwerking in de toekomst. Enerzijds doet zij de aanbeveling aan de landen om hun financieel beheer te versterken door interne afspraken te maken, prioriteiten te stellen in plaats van alles tegelijk te willen aanpakken. De aanbeveling van de evaluatiecommissie 2018 om concrete bestuurlijke afspraken te maken om de discussie tussen het Koninkrijk en de landen over de schuldquotenorm te beslechten door daar concrete afspraken over te maken, tekent de pragmatische benadering van de evaluatiecommissie 2018. Ook het appèl van de evaluatiecommissie 2018 om de gevolgen van de crisis in Venezuela en orkaan Irma bespreekbaar te maken en daarbij te bezien hoe artikel 25 Rijkswet financieel toezicht in dit kader breder kan worden gezien, duidt op het streven naar het door haar voorgestelde 'trap-op-trap-af'-mechanisme. Dit mechanisme zou op termijn tot de beëindiging van het financieel toezicht op grond van de Rijkswet financieel toezicht moeten leiden. De door de landen te nemen stappen zijn helder: borg het toezicht in de eigen wet- en regelgeving in onafhankelijke begrotingskamers en zorg voor een deugdelijk systeem van *checks and balances*. In dit kader doet de evaluatiecommissie 2018 een belangrijke uitspraak:

*"Gezien de structurele verbondenheid binnen het Koninkrijk hoort er voor financieel toezicht wel een escalatiemogelijkheid op koninkrijksniveau te blijven bestaan, maar deze kan toegroeien naar toezicht op afstand."*⁷⁹²

De evaluatiecommissie 2018 geeft hierbij geen nadere toelichting. Wellicht doelt zij op de generieke instrumenten van toezicht op grond van het Statuut en het Regl. Gouverneur zoals die in 2014 ten aanzien van Aruba is gebruikt. Toen is gebleken dat het financieel toezicht, en in het bijzonder de bemoeienis van het Koninkrijk met een in beginsel interne aangelegenheid van Aruba, mogelijk is via de route van de aanwijzing aan de Gouverneur ex artikel 15 Regl. Gouverneur, in samenhang met de bevoegdheid van de Gouverneur van Aruba ex artikel 21 Regl. Gouverneur. In dit escalatiemodel kunnen de generieke instrumenten van artikel 50 en 51 van het Statuut een rol spelen, bijvoorbeeld door met toepassing van artikel 51 van het Statuut bepaalde maatregelen op te leggen.⁷⁹³

⁷⁹² Advies evaluatiecommissie 2018, p. 21.

⁷⁹³ De toepassing van artikel 51 van het Statuut komt ook in beeld bij het financieel toezicht op grond van de Rijkswet financieel toezicht. Het niet-opvolgen van een aanwijzing in de zin van de Rijkswet financieel toezicht kan leiden tot het nemen van maatregelen middels artikel 51 van het Statuut.

18. De Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten en de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht: de Rijkswet financieel toezicht en Laft: Cft vs. Caft

18.1. Inleiding

In Hoofdstuk 14 is een uiteenzetting gegeven van de interventie die Aruba in 2014 vanwege onhoudbare overheidsfinanciën heeft moeten ondergaan. Via een aanwijzing aan de Gouverneur heeft Aruba herstelmaatregelen moeten nemen om de groei van de oplopende staatsschuld te beperken. Na Curaçao, Sint Maarten en de openbare lichamen BES, heeft Aruba – ondanks heftig protest en een hongerstaking van de minister-president – uiteindelijk ook tijdelijk financieel toezicht moeten accepteren.

Aruba en het Koninkrijk zijn akkoord gegaan met de instelling van een College Aruba financieel toezicht (Caft), niet via een consensusrijkswet of onderlinge regeling op grond van artikel 38 lid 2 van het Statuut, maar bij ‘reguliere’ landsverordening. De Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht waarmee het Caft is ingesteld en het normenkader voor de begroting en het financieel beheer zijn opgenomen lijkt sterk op de voor Curaçao en Sint Maarten geldende Rijkswet financieel toezicht. Hieronder worden enkele kenmerkende verschillen genoemd.

18.2. Rijkswet versus landsverordening

Het eerste verschil tussen de Rijkswet financieel toezicht en de Laft is de aard van de wettelijke regelingen. De in de aanloop naar 10-10-'10 gemaakte afspraken tussen Nederland, Curaçao en Sint Maarten zijn vastgelegd in een rijkswet in de zin van artikel 38 lid 2 van het Statuut. In hoofdstuk 1 is reeds ingegaan op de implicaties van de status van rijkswetgeving. Aruba heeft de afspraken kunnen vastleggen in een landsverordening. Daarmee blijft regeling formeel binnen de autonome sfeer van het land Aruba. De Arubaanse wetgever houdt daarmee het laatste woord ten aanzien van de toepasselijkheid, de wijziging en intrekking van de regeling.

Ten aanzien van de Laft is de bijzondere situatie ontstaan dat in een reguliere landsverordening bevoegdheden worden toebedeeld aan een koninkrijksorgaan. Artikel 52 van het Statuut biedt daarvoor de noodzakelijke wettelijke basis. De Arubaanse wetgever heeft daarmee – tijdelijk – een gedeelte van de autonome bevoegdheden uit handen gegeven. Overigens is dit niet geheel nieuw in het Koninkrijk. Dit geldt tevens voor verschillende bevoegdheden in de rechtspraak. In artikel 93 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen was eveneens een bepaling opgenomen waarmee aan het Koninkrijk toezichtsbevoegdheden werden toegekend.⁷⁹⁴

18.3. Samenstelling college

Het Caft bestaat uit drie leden. Ten aanzien van het Caft is niet bepaald of de benoeming bij KB of landsbesluit geschiedt. De voorzitter van het Caft wordt door de RMR voorgedragen, één lid door Nederland en één lid door Aruba. Gezien het Nederlandse overwicht in de RMR lijkt er in het Cft formeel meer balans te zitten tussen de Caribische leden en de door Den Haag voorgedragen leden dan in het Caft het geval is. Deze relatief onevenwichtige verhouding lijkt echter niet tot bezwaren

⁷⁹⁴ In Deel II is ingegaan op de bijzonderheden van de regeling van artikel 93 van de Antilliaanse Streg.

te hebben geleid. Bovendien waarborgen de Rijkswet financieel toezicht en de Laft dat de leden van het Cft en het Caft op basis van deskundigheid worden benoemd en voeren zij hun opgedragen taak uit zonder last. Daarmee wordt de onevenwichtigheid enigszins gerelativeerd.

Voor leden van het Cft en het Caft gelden nagenoeg dezelfde regels voor nevenfuncties. Een lid van het Caft kan geen lid van de Sociaal Economische Raad van Aruba zijn. Het Cft kent deze restrictie niet. In de opsomming van nevenfuncties is in de Laft een uitgebreidere regeling opgenomen voor dienstverbanden in de overheid. In artikel 3, eerste lid, onder k, van de Rijkswet financieel toezicht is bepaald dat een lid van het Cft niet tevens ambtenaar bij een ministerie of daaronder ressorterende dienst of bedrijf kan zijn. In de Laft is deze incompatibiliteit uitgebreider geformuleerd:

“ambtenaar bij, of als zelfstandige werkzaam voor een bestuursorgaan van Aruba of een ander land van het Koninkrijk of een daaronder ressorterende instelling of dienst of een werknemer bij een vennootschap, een stichting of een andere privaatrechtelijke rechtspersoon die door een bestuursorgaan in het leven is geroepen.”⁷⁹⁵

18.4. Verschillende normen voor de begroting en geen rentelastnorm

Ten aanzien van het normenkader zijn wezenlijke verschillen te onderkennen. Voor Curaçao en Sint Maarten geldt de harde eis dat een tekort op de begroting niet is toegestaan. Een begroting dient conform artikel 15 van de Rijkswet financieel toezicht in evenwicht te zijn. In de Arubaanse Landsverordening is gekozen voor een graduele procentuele verlaging van het tekort van de begrotingen in 2015, 2016 en 2017. In 2018 zou een begrotingsoverschot moeten zijn ontstaan van minimaal 0,5%. Een belangrijk verschil tussen de Rijkswet financieel toezicht en de Laft is de rentelastnorm. Op grond van artikel 15, eerste lid, sub c, van de Rijkswet financieel toezicht mag de rentelast niet worden overschreden. De rentelast is een cruciale norm in het begrotingsrecht van Curaçao en Sint Maarten. Om nieuwe schuldopbouw te voorkomen, althans beheersbaar te houden is voor Curaçao en Sint Maarten bepaald dat de schulden van een land, inclusief die van de collectieve sector niet meer mag omvatten dan 5% van de totale begroting. Dat is een strikte norm waar in beginsel niet van mag worden afgeweken.

Het Arubaanse normenkader kent een dergelijke eis niet. Dit terwijl de hoogte van de Arubaanse staatsschuld juist aanleiding gaf voor waarschuwingen van onder andere het IMF.⁷⁹⁶

18.5. Rijkswet financieel toezicht: Voordelig lenen van de Nederlandse staatskas

De Nederlandse Staat heeft op grond van artikel 16, zevende lid, van de Rijkswet financieel toezicht een doorlopende inschrijving op leningen van Curaçao en Sint Maarten. Het door Curaçao en Sint Maarten tegen gunstige voorwaarden kunnen lenen van de Nederlandse Staat, geldt naast de sanering van de schulden van het land de Nederlandse Antillen en die van de eilandgebieden, als een van de belangrijkste voordelen van de Rijkswet financieel toezicht. De Laft kent een dergelijke regeling niet. In artikel 15 van de Laft, waarin de voorzieningen voor geldleningen zijn opgenomen, is slechts geregeld dat het Caft toezicht houdt op voornemens tot het aangaan van

⁷⁹⁵ Artikel 4, eerste lid, onder k, Laft.

⁷⁹⁶ Zie o.a. *Secretariaatsrapport onderzoek begroting 2014*, Cft brief aan de Gouverneur van Aruba met kenmerk 201400140.

leningen. In artikel 15 van de Laft is naar het model van artikel 16 van de Rijkswet financieel toezicht de RMR de bevoegdheid neergelegd tot het geven van een aanwijzing, indien een advies van het Caft ten aanzien van de het aantrekken van een geldlening niet wordt opgevolgd.

18.6. Aanwijzingen van de koninkrijksregering

In de Rijkswet financieel toezicht zijn zeven grondslagen opgenomen voor het geven van een aanwijzing aan het bestuur. In de Laft zijn dit er eveneens zeven. De gronden voor het geven van een aanwijzingen zijn gelijklopend. Evenals de in hoofdstuk 17 beschreven gevallen waarin de koninkrijksregering op grond van de Rijkswet financieel toezicht kan overgaan tot een aanwijzing, kan de koninkrijksregering op grond de Laft een aanwijzing geven bij het niet tijdig vaststellen van een begroting, een begroting die niet in evenwicht is of een begroting waarvan de uitvoering of de verantwoording niet conform de voorgeschreven regeling is geschied.

18.7. Beëindiging van het toezicht

De Rijkswet financieel toezicht en de Laft zijn bedoeld om van tijdelijke aard te zijn. Dat is de afspraak die met Nederland, dan wel met het Koninkrijk (in het geval van Aruba) is gemaakt. De Rijkswet financieel toezicht kent een uitvoerige evaluatieprocedure die op termijn tot een besluit van het Koninkrijk, strekkende tot beëindiging van de Rijkswet financieel toezicht. Daarmee komt het financieel toezicht op grond van de Rijkswet financieel toezicht eveneens tot een einde. In paragraaf 16.7 is uiteengezet hoe het tijdelijk karakter van het financieel toezicht op Curaçao en Sint Maarten van langere duur is dan in de aanloop naar 10-10-'10 voornamelijk door deze landen is voorzien.

Voor Aruba lijkt de beëindiging van het financieel toezicht overzichtelijker en beter voorspelbaar. De combinatie van het normenkader in artikel 14 van de Laft, waarin is bepaald wat het maximum is van het tekort op de begrotingen van 2015 tot en met 2018, met de horizonbepaling van artikel 28 Laft lijkt na 2018 definitieve beëindiging van het financieel toezicht voor te schrijven. In artikel 28, eerste lid, van de Laft is namelijk bepaald dat op het tijdstip waarop een duurzaam begrotingsevenwicht met inachtneming van de normen, bedoeld in artikel 14, tweede lid, van de Laft wordt bereikt, de Laft wordt ingetrokken. Daarvoor is geen evaluatiecommissie in de zin van in artikel 33, tiende lid, van de Rijkswet financieel toezicht nodig die oordeelt of Aruba structureel aan de normen van de Laft heeft voldaan. De horizonbepaling in artikel 33 van de Rijkswet financieel toezicht maakt geleidelijke 'afbouw' mogelijk. Dit blijkt uit de formulering: "een van de landen of beide een of meer verplichtingen op grond van deze wet blijvend niet meer behoeft na te komen".

18.8. Conclusie financieel toezicht

Een van de deelvragen van dit onderzoek luidt: in hoeverre maken de toezichtsbevoegdheden van het Koninkrijk na 10-10-'10 inbreuk op de autonomie van Curaçao en Sint Maarten? Relevant aspect is dit te vergelijken met de mate van autonomie ten tijde van het land de Nederlandse Antillen. Voor zover dit kan worden vergeleken met de autonomie van Aruba, kan dit voor een deel worden beantwoord aan de hand van de verschillen tussen de Rijkswet financieel toezicht en de Laft. Vanuit het perspectief van de autonomie van de Caribische landen van het Koninkrijk

dient zich de volgende vraag aan: welk regime van financieel toezicht maakt meer of minder inbreuk op de autonomie van de Caribische landen?

De vraag welk arrangement van financieel toezicht de meeste (of juist de minste) inbreuk maakt op de autonomie van de landen kan vanuit verschillende invalshoeken worden beantwoord. Het antwoord wordt eerst vanuit procedureel perspectief gegeven. In het algemeen wordt aangenomen dat begrotingen door ambtenaren op de verschillende ministeries worden voorbereid en vervolgens door de verantwoordelijke minister geaccordeerd. Vervolgens gaat de ontwerpbegroting via de minister van Financiën langs de Raad van Advies naar de Staten. Eenmaal door de Staten aangenomen, door de Gouverneur bekrachtigd en door de minister van Financiën voorzien van contraseign, krijgt de ontwerpbegroting de status van landsverordening. Na de uitvoering van de begroting wordt dezelfde route gevolgd voor de jaarrekening van het land. In de situatie voor 10-10-'10 en voor de Laft gebeurde dit allemaal zonder bemoeienis van een Cft of Caft en zeker niet met interventie van de Rijksministerraad. In beide regelingen is het in verschillende stadia van de begrotingscyclus mogelijk dat door het Cft of Caft wordt geadviseerd. Dit adviestraject gaat over in een toezichtstraject dat uiteindelijk kan uitmonden in een advies aan de Rijksministerraad tot het geven van een aanwijzing.

Het tweede antwoord volgt uit een meer constitutioneel perspectief. Op grond van het Statuut behartigen de landen hun eigen aangelegenheden zelfstandig. Dit impliceert een ruime mate van autonomie in het begrotingsrecht en de daaruit voortvloeiende beleidskeuzes. In theorie betekent dit dat de landen – binnen de grenzen van het Statuut – vrijelijk kunnen bepalen op welke wijze de inkomsten en uitgaven worden bepaald. Dat kan resulteren in keuzes voor te lage belastingen en het aangaan van risicovolle verplichtingen. Ten aanzien van Curaçao en Sint Maarten geldt dat ter voorkoming van nieuwe schuldopbouw en behoud van de gezonde startpositie, het normenkader zo is ingericht dat kan worden gewaarborgd dat (i) de meerjarige begroting in evenwicht is, (ii) de rentelastnorm niet wordt overschreden en (iii) de risico's van de collectieve sector worden geïdentificeerd en meegenomen in de maatregelen die de begroting in evenwicht brengen. In de Laft geldt hetzelfde normenkader, met uitzondering van de rentelastnorm. Echter, voor Aruba is de achtergrond en het doel van het normenkaders anders. Curaçao en Sint Maarten begonnen met een schone lei en hebben als taak hun respectievelijke begrotingen structureel in evenwicht te houden. Aruba dient krachtens artikel 14, tweede lid, van de Laft een begrotingstekort in een periode van vier jaar om te zetten in een begrotingsoverschot.

De te bereiken doelen zijn identiek: permanent begrotingsevenwicht en deugdelijk financieel beheer. Het Cft en het Caft houden bij de pogingen om die doelen te verwezenlijken toezicht en adviseren over aangelegenheden die tot de autonome sfeer van de landen behoren. Uit de adviezen van het Cft, het Caft en de evaluatiecommissies 2015 en 2018 is gebleken dat het financieel beheer van Curaçao, Sint Maarten en Aruba nog – op zijn zachtst gezegd – in ontwikkeling is en dat de landen voorlopig niet van het financieel toezicht op grond van de Rijkswet financieel toezicht en de Laft af zijn.

Dit laatste sluit ook aan bij wat de Raad van State voor het Koninkrijk in zijn jaarverslag 2018 heeft opgemerkt over de noodzaak van het financieel toezicht voor de Caribische (eilanden):

“Het saneren van de overheidsfinanciën blijft een zaak van lange adem. Zonder extern, onafhankelijk toezicht lukt dat niet. Tegelijkertijd zou dat financiële toezicht aan kwaliteit winnen als er meer zou kunnen worden gedaan dan ‘te kijken onder de streep’ of het eindbedrag klopt.”⁷⁹⁷

De laatste volzin sluit ook aan bij wat de evaluatiecommissies 2015 en 2018 hebben gesignaleerd ten aanzien van de toepassing van de normen in het Rijkswet financieel toezicht. Beide commissies zijn van oordeel dat de verbetering van het financieel beheer van de (ei)landen in breder perspectief te worden geplaatst.

⁷⁹⁷ Raad van State jaarverslag 2018, p. 39.

19. Consensus-toezicht: overige toezichtsinstrumenten in de 10-10-'10 rijks wetten

19.1. Inleiding

De Rijkswet financieel toezicht was hoofdzakelijk bedoeld om te verzekeren dat de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten hun financieel gezonde startposities na de schuldsanering van het land de Nederlandse Antillen zouden behouden en versterken. Behalve de afspraken over het financieel beheer van de landen, waren de landen in 2006 overeengekomen dat afspraken werden gemaakt over het functioneren van de justitiële keten. De verantwoordelijke organen van het land de Nederlandse Antillen functioneerden niet altijd naar de behoren. Om te voorkomen dat de keten van de rechtshandhaving in de nieuwe landen te kort zou schieten, werden bij consensusrijks wetten afspraken vastgelegd over het politieapparaat en het OM en werd een nieuwe Raad voor de Rechtshandhaving opgericht.

De keuze voor de regeling van deze afspraken in afzonderlijke consensusrijks wetten is in hoofdstuk 15 besproken. In dit hoofdstuk is ook gesteld dat het bij rijks wetten regelen van onderwerpen die tot de autonome aangelegenheden van de landen behoren, consequenties heeft voor de interventiemogelijkheden van het Koninkrijk. Het vrijwillig 'upgraden' van landsaangelegenheden naar koninkrijksaangelegenheden biedt het Koninkrijk de mogelijkheid in een eerder stadium in te grijpen. Behalve de opmerkelijke 'upgrade', zijn er in de Rijkswet politie en in de Rijkswet Raad voor de Rechtspraak afzonderlijke instrumenten van bestuurlijk toezicht opgenomen. Hieronder wordt eerst de Rijkswet politie besproken en de Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving geschetst.

19.2. Rijkswet politie

De Rijkswet politie regelt de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van de openbare lichamen BES. De rijks wet is er vooral op gericht de onderlinge samenwerking tussen de eigen korpsen van Curaçao, Sint Maarten en de BES te regelen.

De regeling van het politieapparaat is een autonome aangelegenheid van de landen in het Koninkrijk. Dit onderwerp is immers niet door middel van artikel 3 of artikel 52 van het Statuut overgedragen aan het Koninkrijk. In de kern regelt de Rijkswet politie dat de ministers van justitie van respectievelijk Curaçao en Sint Maarten verantwoordelijk zijn voor de politie van hun land. Zij leggen daarvoor verantwoording af aan de Staten van hun land.

Het doel van de rijks wet is vooral om de onderlinge samenwerking tussen de politiekorpsen te faciliteren. Politie samenwerking is mogelijk via de in de rijks wet geregelde gemeenschappelijke voorziening. Via dit instrumentarium kunnen mensen en middelen beschikbaar worden gesteld voor onderzoeken naar grensoverschrijdende criminaliteit en onderzoeken naar zware en georganiseerde criminaliteit.

19.2.1 Voorziening bij AMvRB

In de Rijkswet politie wordt uitgegaan van de autonomie en de eigen verantwoordelijkheid van Curaçao en Sint Maarten. Dat geldt ook voor de uitvoering van de in deze rijks wet neergelegde afspraken. Toch heeft de rijks wetgever in de Rijkswet Politie gekozen voor een spreekwoordelijke stok achter de deur. In artikel 52 van de Rijkswet politie is namelijk bepaald dat wanneer de

samenwerking, vastgelegd bij of krachtens de Rijkswet politie, niet of onvoldoende tot stand komt, het Koninkrijk kan interveniëren. Ingevolge artikel 52 van de Rijkswet politie wordt, nadat de betrokken landen zijn gehoord, bij algemene maatregel van rijksbestuur een voorziening getroffen overeenkomstig artikel 51 van het Statuut. De strekking van artikel 52 van de Rijkswet Politie spreekt voor zich. Dit artikel bevat een taakverwaarlozingsregeling voor het geval een van de landen zich niet aan de gemaakte afspraken houdt. De toelichting bij artikel 52 Rijkswet Politie geeft slechts een summiere nadere uitleg. Met de verwijzing naar de afspraken die in de Slotverklaring van 2006 zijn gemaakt, wordt de volgende nadere uitleg meegegeven. Indien de samenwerking bij of krachtens de Rijkswet Politie onvoldoende gestalte krijgt, is er grond om bij AMvRB, overeenkomstig artikel 51 van het Statuut een voorziening te treffen. De aard van de te treffen voorziening hangt af van de omstandigheden. De rijkswetgever acht het daarbij vanzelfsprekend dat over de mogelijkheid een voorziening te treffen altijd eerst overleg met de betrokken landen zal plaatsvinden.⁷⁹⁸

Artikel 52 van de Rijkswet Politie bevat feitelijk een overbodige taakverwaarlozingsregeling. Artikel 51 van het Statuut biedt het Koninkrijk namelijk een zelfstandige bevoegdheid te voorzien in hetgeen een van de Caribische landen krachtens het Statuut behoort te doen. Strikte voorwaarde is daarbij wel dat het om een aangelegenheid gaat die tot de koninkrijkssfeer behoort. Het Koninkrijk dient op grond van artikel 3 of 43 van het Statuut of op grond van een bijzondere regeling op grond van artikel 38 van het Statuut bevoegd te zijn. Met de regeling van de politieaangelegenheden in een rijkswet is in ieder geval aan de bevoegdheidseis van het Koninkrijk voldaan. Een afzonderlijke voorziening in de Rijkswet Politie is daarom overbodig.

19.3. De Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving

De Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving (hierna: RvR) heeft tot doel te kunnen waarborgen dat de gehele keten van de rechtshandhaving blijvend op een acceptabel niveau functioneert. De Rijkswet Raad voor Rechtshandhaving regelt de instelling van de Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de “Raad”). De Raad is opgericht als interlandelijk orgaan van Curaçao, Sint Maarten en Nederland (voor de BES-eilanden). De Raad is belast met de algemene inspectie op de effectiviteit en kwaliteit van verschillende diensten en instellingen die deel uitmaken van de justitiële keten in het Caribisch gedeelte van het Koninkrijk. Ook houdt de Raad toezicht op de effectiviteit en de kwaliteit van de justitiële samenwerking tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland voor zover het de BES-eilanden.

19.3.1. De bevoegdheden van de Raad

Het houden van toezicht op de justitiële diensten en instellingen behoort in beginsel tot de autonome sfeer van de landen. In de aanloop naar 10-10-'10 is aanleiding gezien om deze taak gezamenlijk te regelen. In de Slotverklaring zijn afspraken gemaakt over samenwerking op het terrein van rechtspleging en rechtshandhaving, zoals de aanstelling van een gezamenlijke procureur-generaal, samenwerking bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, samenwerking tussen de politiekorpsen en het onderling ter beschikking stellen van detentiecapaciteit.⁷⁹⁹ Deze samenwerkingsvormen, die elk dienen te zijn voorzien van toezicht en controle, hebben het voor Curaçao, Sint Maarten en Nederland aantrekkelijk gemaakt het toezicht

⁷⁹⁸ *Kamerstukken II 2008/09 32019 (R 1886)*, nr. 3, p. 28.

⁷⁹⁹ *Kamerstukken II 2008/09 32 020 (R 1887)*, nr. 3, p. 2.

onderling te regelen. Vanuit deze gedachte is in de Slotverklaring overeengekomen te voorzien in een interlandelijk inspectieorgaan.

De bevoegdheden van de Raad zijn gericht op de vervulling van de aan hem opgedragen inspectie- en toezichttaken. Zo kan de Raad onaangekondigde inspecties uitvoeren bij de betrokken diensten en instellingen (artikel 19 Rijkswet RvR). De Raad is bevoegd om onderzoeken in te stellen (artikel 21 RvR), plaatsen te betreden (artikel 23 RvR), inlichtingen te vorderen (artikel 24 RvR) en vervoermiddelen te doorzoeken (artikel 27 RvR).

De Raad stelt naar aanleiding van de verrichte inspecties rapportages op en kan een minister van Justitie (van Curaçao, van Sint Maarten of van Nederland ten aanzien van de BES-eilanden) naar aanleiding van de bevindingen, aanbevelingen doen op grond van artikel 30 RvR. Zo heeft de Raad in december 2015 gerapporteerd over de aanpak van de bestrijding van overvallen (*atrako's*) in Curaçao.⁸⁰⁰ In dit rapport doet de Raad onder andere aanbevelingen om meer politiecellen in Rio Canario te (ver)bouwen, te investeren in meer politievoertuigen en – veel simpeler – zorg te dragen voor voldoende kantoorbenodigdheden.⁸⁰¹ In 2013 rapporteerde de Raad over de detentiecapaciteit in Sint Maarten. In dit inspectierapport kwam de Raad tot de conclusie dat er een structureel tekort is aan detentiecellen in Sint Maarten. Sint Maarten diende – aldus de Raad – de nodige maatregelen te nemen om te zorgen “dat alternatieven voor gevangenisstraf ontwikkeld worden en dat gebouwd wordt aan beleid dat de samenleving beveiligd tegen misdaad en jongere generaties in Sint Maarten kansen biedt”.⁸⁰²

19.4. Inlichten van de Staten(-Generaal) en de Rijksministerraad

De Raad is op grond van artikel 32 van de RvR bevoegd om, indien een Minister van Justitie van een der landen stelselmatig geen gehoor geeft aan de aanbevelingen van de Raad, daarvan mededeling doen aan het vertegenwoordigend orgaan van dat land en aan de RMR.

Artikel 32 RvR is zo geformuleerd dat de Raad niet verplicht is tot het doen van een mededeling aan de Staten(-Generaal) of de RMR. Van een ingrijpende (en zelfstandige) toezichtsbevoegdheid van de Raad is daarom geen sprake. Een dergelijke mededeling van de Raad aan de RMR kan echter wel leiden tot een interventie van de RMR. De RMR heeft dan de mogelijkheid om door middel van een AMvRB op grond van artikel 51 van het Statuut te doen wat het orgaan van het desbetreffende land had behoren te doen. De regeling van dit onderwerp bij een rijkswet vergemakkelijkt de betrokkenheid en interventie van de RMR. Zoals gezegd zorgt de *upgrade* dat een onderwerp dat in beginsel tot de autonome sfeer van de Caribische landen behoort, een koninkrijksaangelegenheid wordt via de route van een consensusrijkswet op grond van artikel 38 lid 1 van het Statuut. Dit maakt het Koninkrijk eerder bevoegd tot interventie, mits aan de (overige) voorwaarden voor interventie in artikel 51 lid 1 van het Statuut is voldaan.

19.5. Conclusie toezicht in overige consensusrijkswetten

⁸⁰⁰ Raad voor de Rechtshandhaving, 'Aanpak van de bestrijding van Atrako's in Curaçao', inspectierapport december 2015, te raadplegen op http://raadrechtshandhaving.com/mnt/uploads/inspectierapport_atrako_curacao.pdf.

⁸⁰¹ Inspectierapport Raad voor de Rechtshandhaving december 2015, p. 13-14.

⁸⁰² Raad voor de Rechtshandhaving, 'Detentiecapaciteit in Sint Maarten, december 2013, te raadplegen op <http://raadrechtshandhaving.com/mnt/uploads/rapportdetentiecapaciteitsxm.pdf>.

In de Slotverklaring van 2006 hebben Curaçao, Sint Maarten en Nederland afspraken vastgelegd die betrekking hadden op de schuldsanering, financieel beheer en de wijze waarop de rechtshandhaving zou worden gewaarborgd. In de aanloop naar 10-10-'10 zijn deze afspraken vastgelegd in de zes consensusrijkswetten op grond van artikel 38 lid 2 van het Statuut. Zo hebben onder andere de Rijkswetten financieel toezicht, Openbaar Ministerie en Politie vorm en inhoud gekregen. Het toezicht in de Rijkswet financieel toezicht is in hoofdstuk 17 besproken.

In de Rijkswetten Politie en de Raad voor de Rechtshandhaving zijn eveneens instrumenten van toezicht opgenomen. De Rijkswet Politie voorziet in een taakverwaarlozingsregeling, waarbij bij AMvRB kan worden geïntervenieerd in het geval de in de Rijkswet voorgeschreven samenwerking niet tot stand is gekomen. Ten aanzien van de Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving gelden verschillende instrumenten van toezicht. Aan de Raad is een palet aan standaard toezichtsbevoegdheden toegekend, zoals het vorderen van inlichtingen en het betreden van plaatsen. In de Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving zijn geen rechtstreekse bevoegdheden toegekend aan het Koninkrijk. Hoewel de Raad wel de RMR kan inlichten over misstanden in de justitiële keten, is interventie vanwege het Koninkrijk uitsluitend mogelijk op grond van de in het Statuut opgenomen mogelijkheden.

DEEL IV Slot

20. Reflecties en slotbeschouwingen: autonomie vanuit Caribisch perspectief versus toezicht met een Europees-Nederlandse oorsprong

20.1. Inleiding

In dit onderzoek staan de begrippen “autonomie” en “toezicht” centraal. In dit slothoofdstuk wordt getracht deze begrippen samen te brengen om daarmee een samenvattende analyse te kunnen geven over de wijze waarop de autonomie van de Caribische landen van het Koninkrijk wordt beperkt door het toezicht dat door het Koninkrijk op de Caribische landen van het Koninkrijk wordt uitgeoefend. Hiermee wordt getracht antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag die ten grondslag ligt aan dit onderzoek:

Hoe verhoudt de autonomie van de Caribische landen van het Koninkrijk zich tot de wijze waarop het toezicht op deze landen is vormgegeven en de wijze waarop de toezichtsbevoegdheden door het Koninkrijk worden uitgeoefend?

Dit slothoofdstuk is opgebouwd in de volgorde van de in het inleidende hoofdstuk geformuleerde deelvragen. Kort weergegeven luiden de vragen als volgt:

1. Welke uitgangspunten gelden in het Koninkrijk voor het begrip ‘autonomie’?
2. Wat houdt de waarborgfunctie van het Koninkrijk in?
3. Wat is de betekenis van het begrip ‘de deugdelijkheid van het bestuur’?
4. Wat is bestuurlijk toezicht?
5. Hoe is het bestuurlijk toezicht in koninkrijksverband vormgegeven?
6. Hoe zijn de organen van het Koninkrijk omgegaan met de toezichtsbevoegdheden uit het Statuut en de bijzondere Rijkswetten?
7. Wordt de autonomie van de landen beperkt door de wijze waarop het Koninkrijk invulling heeft gegeven aan de toezichtsbevoegdheden?

In de volgende paragrafen worden de deelvragen in de vermelde volgorde behandeld en beantwoord. In de slotparagraaf wordt getracht op basis van de antwoorden op deze deelvragen een antwoord te formuleren op de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek. Hierbij worden ook enkele reflecties gegeven die de Caribische landen bij het voortdurende debat over het bestuurlijk en financieel toezicht op deze landen ten dienste kunnen staan.

20.2. Uitgangspunten van autonomie in het Koninkrijk

In de eerste hoofdstukken is de betekenis van het begrip autonomie vanuit historisch perspectief besproken. Een belangrijk element van dit historisch overzicht heeft betrekking op de vraag welke grenzen in de bevoegdheidsverdeling tussen de Caribische landen en het Koninkrijk zijn vastgelegd. Daarbij is met voorbeelden geschetst welke invulling aan de bevoegdheidsverdeling in de praktijk is gegeven.

Baas in eigen huis

Onder autonomie in het naoorlogse Koninkrijk werd vanuit Caribisch perspectief voornamelijk verstaan dat de regeling van de inwendige aangelegenheden werd opgedragen aan interne organen. Deze interne organen bestonden uit een democratisch gekozen volksvertegenwoordiging en een bestuur dat verantwoording was verschuldigd aan de volksvertegenwoordiging. Hierbij stond voorop dat het wetgevend orgaan en het bestuur hun bestaan konden ontleenen aan de wil van het volk van Curaçao.⁸⁰³ Het bezwaar tegen de tot dan toe bestaande staatsinrichting was vooral gericht tegen het ontbreken van volledig democratisch gekozen Staten en het bestaan van een door de Gouverneur benoemd bestuur. Wat exact onder inwendige aangelegenheden moest worden verstaan heeft de Commissie De la Try Ellis, die de nieuwe staatsinrichting heeft voorbereid, destijds niet uitputtend beschreven. Tot de inwendige aangelegenheden werden in ieder geval gerekend de aangelegenheden die niet als gemeenschappelijke aangelegenheden van het Koninkrijk waren aangemerkt.

Vanuit die gedachte werden krachtens de Interimregeling van 1948 de Staten van Curaçao volledig democratisch gekozen. Het bestuur werd niet langer aangewezen vanuit Den Haag en benoemd door de Gouverneur, maar samengesteld uit een coalitie die een meerderheid had in de democratisch gekozen volksvertegenwoordiging. Tot de regeling van inwendige aangelegenheden behoorden ook het handhaven van de inwendige rust en orde door de eigen organen en de volledige bevoegdheid van de Staten tot het vaststellen van de begroting, ook als die niet sluitend was.

Autonomie kwam in de aanloop naar de totstandkoming van het Statuut neer op het zijn van baas in eigen huis en het zelf bepalen van de regels.⁸⁰⁴ Dit werd de basisgedachte van het Statuut. De partners in het Koninkrijk besloten autonomie, gedefinieerd als het zelfstandig regelen van de eigen aangelegenheden, als uitgangspunt te nemen voor het nieuwe staatsverband. Dit heeft geresulteerd in een formule die in artikel 41 van het Statuut is neergelegd en materieel nog altijd hetzelfde luidt: “Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten behartigen zelfstandig hun eigen aangelegenheden”. Deze wettelijk vastgelegde ‘grondgedachte’ van het Koninkrijk brengt volgens de officiële toelichting op het Statuut de autonome sfeer van de landen tot uitdrukking. Het is opmerkelijk dat deze autonome sfeer, die tot de basisgedachte van de in 1954 gecreëerde nieuwe rechtsorde van het Koninkrijk behoorde, na vermelding in de preambule, pas in artikel 41 van het Statuut is vastgelegd. Een mogelijke verklaring ligt in het gegeven dat in beginsel de in artikel 3 van het Statuut limitatief opgesomde koninkrijksaangelegenheden niet tot de autonome sfeer van

⁸⁰³ Tot Curaçao behoorden alle eilanden die onderdeel uitmaakten van het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden.

⁸⁰⁴ Notulen 1e openbare vergadering, p. 7 en p. 32-34, paragraaf 4.5 en dr. Da Costa Gomez tijdens de derde openbare vergadering van 18 maart 1948, die sprak van een ‘nieuwbouw voor Curaçaoënaars’.

de Caribische landen behoorden en alle onderwerpen die dus niet werden genoemd in ieder geval wel zelfstandig mochten en nu nog steeds mogen worden geregeld. Echter, zelfstandigheid is nog geen autonomie en dat is in de loop van de geschiedenis wel gebleken. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

Het zelfbeschikkingsrecht als toetsingsmaatstaf voor autonomie

In artikel 73 van het Handvest van de Verenigde Naties is het zelfbeschikkingsrecht voor niet-zelfbesturende gebieden vastgelegd. Daarop zijn verfijningen aangebracht waarin invulling is gegeven aan de verplichtingen van de staten die als beherende mogendheden zijn aangemerkt. Het doel van de regeling in artikel 73 van het Handvest van de Verenigde Naties was om de voormalige koloniën zo veel mogelijk te helpen op weg naar soevereiniteit. Met die gedachte is ook vanuit de Caribische landen het zelfbeschikkingsrecht verdedigd. Dat geschiedde eerst door de opname van het begrip in de preambule van het Statuut, waarbij werd bepaald dat de erkenning van het zelfbeschikkingsrecht uit het Statuut moest blijken. Decennia later, werd in de referenda over de staatkundige toekomst en in verhitte discussies over Haagse bemoeienis terugverwezen naar het zelfbeschikkingsrecht van de Caribische landen. Daarmee is het zelfbeschikkingsrecht nog altijd van cruciaal belang binnen het Koninkrijk.

Staatkundig bezien geeft het zelfbeschikkingsrecht richting aan de Caribische landen van het Koninkrijk, in die zin dat de uitwerking richting geeft aan de wijze waarop de banden met het Koninkrijk (en Nederland) worden gehandhaafd of gewijzigd. Ik meen dat het zelfbeschikkingsrecht niet ophoudt bij het houden van een referendum en het, naar aanleiding van de uitslag, wijzigen van de staatsinrichting. Naar mijn oordeel wordt vooral bij de Caribische landen van het Koninkrijk onvoldoende rekening gehouden met de resultaats- en inspanningsverplichtingen die de normen krachtens het VN-Handvest inhouden. Zolang het ultieme zelfbeschikkingsrecht – volledige soevereiniteit – als onafhankelijke staat niet is gerealiseerd, zijn de rechten en plichten die voortvloeien uit dit recht niet geheel objectief meetbaar. Ik zou willen verdedigen dat het zelfbeschikkingsrecht uitgaat van een progressief model (dat wil zeggen van kolonie naar volledige soevereiniteit), dat stapsgewijs met moderne maatstaven van zelfbestuur (*self-governance*) kan worden ingevuld en aan de hand van *benchmarks* van vergelijkbare microstaten kan worden getoetst.

Arubaanse autonomie

Aruba heeft zijn “autonomie” in de loop der geschiedenis fel verdedigd. Dit gebeurde in eerste instantie gezamenlijk met Curaçao en de andere eilanden om de rechtsorde van het Statuut in het naoorlogse dekolonisatietijdperk tot stand te brengen. Aruba heeft in de aanloop naar 1954 genoeg genomen met een Antilliaans staatsverband waarin aan Curaçao een dominante positie werd toebedeeld. Toen dat verband begon te knellen, stuurde Aruba aan op gefaseerde onafhankelijkheid, die later een permanente ‘status aparte’ zou worden. De strijd voor autonomie leverde Aruba exact op wat de Caribische landen in de aanloop naar 1954 gezamenlijk reeds hadden: een eigen Staatsregeling, een parlement dat volledig bestaat uit Arubaanse leden, eigen wetgeving en zelfs een eigen Gouverneur.

De Arubaanse ‘status aparte’ diende tijdens de referenda van Curaçao en Sint Maarten in de jaren 2000-2004 als leidraad voor de bevolking van deze eilanden. Het Antilliaanse staatsverband met een dubbele bestuurslaag was achterhaald en in de aanloop naar volledige onafhankelijkheid zou

zelfstandigheid naar het model van Aruba het meest gunstig zijn. Juridisch en feitelijk was dit niet meer dan het Antilliaanse model, maar dan zonder de tussenlaag van de eilandgebieden. Curaçao en Sint Maarten kregen een basispakket: een eigen Staatsregeling,⁸⁰⁵ een eigen parlement, de vrijheid om zelf de eigen aangelegenheden te behartigen en een eigen Gouverneur. Bovenop dit basispakket kregen zij wat extra's, namelijk een aantal Rijkswetten, en daarmee een College financieel toezicht en een Raad voor de Rechtshandhaving. Hierop wordt nader ingegaan in de volgende paragrafen.

20.3. Wat houdt de waarborgfunctie van het Koninkrijk in?

Eigen verantwoordelijkheid voor de landen en een taakstelling zonder bevoegdheden voor het Koninkrijk

Autonomie impliceert een grote mate van verantwoordelijkheid.⁸⁰⁶ Dat blijkt ook uit hetgeen in artikel 43 lid 1 van het Statuut is opgenomen. De verwezenlijking van de fundamentele mensenrechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur zijn volgens die bepaling *primair* de verantwoordelijkheid van de landen. In artikel 43 lid 2 van het Statuut is bepaald dat het waarborgen van de fundamentele mensenrechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur, aangelegenheid van het Koninkrijk is. De taakstelling van het Koninkrijk komt uiteraard pas in beeld nadat de landen op hun verantwoordelijkheid zijn gewezen. Een taakstelling gaat niet zonder bevoegdheden om de taak – indien nodig – te kunnen vervullen. In *Deel II* van deze studie is onderzocht hoe de landen in de aanloop naar het vastleggen van de rechtsorde van het Statuut die taakstelling van het Koninkrijk hebben omschreven en wat in het huidige staatsverband de taak van het Koninkrijk is – en naar de opvatting van de verschillende partners – zou moeten zijn. In het bijzonder is onderzocht wat onder de deugdelijkheid van het bestuur dient te worden verstaan en wanneer de verantwoordelijkheid van de landen voor hun eigen huishouding overgaat in een bevoegdheid of plicht voor het Koninkrijk om te interveniëren in het bestuur van de Caribische landen.

Constitutionalisme

Het staatsverband van het Koninkrijk kent een bijzonder karakter. De rechtsorde van het Koninkrijk, zoals die is neergelegd in het Statuut wordt dikwijls, zo ook in dit onderzoek, als een rechtsorde *sui generis* aangemerkt. Het Koninkrijk kent een hybride staatsvorm. Het Koninkrijk heeft de kenmerken van een gedecentraliseerd verband met federalistische trekken, inclusief een overkoepelend orgaan waaraan bevoegdheden zijn toegekend die kenmerkend zijn voor een eenheidsstaat.

Het Statuut is gebaseerd op de grondslagen van de autonomie van de Caribische landen en de gelijkwaardigheid tussen de landen van het Koninkrijk. Het is het resultaat van het dekolonisatieproces dat voor de Tweede Wereldoorlog is ingezet en na de oorlog door de onafhankelijkheid van Indonesië in een stroomversnelling is gekomen. Dit maakt dat het Statuut niet de staatsrechtelijke ontwikkeling heeft doorgemaakt zoals de Grondwet dat heeft gedaan. Het

⁸⁰⁵ Sint Maarten heeft van de verkregen vrijheid gebruik gemaakt door een constitutioneel hof in te voeren dat bevoegd is de grondwettigheid van wettelijke regelingen 'ex ante' te beoordelen. Zie Van Rijn 2019, p. 693 e.v.

⁸⁰⁶ Vgl. R.R. Santos do Nascimento, 'Autonomie: geen recht zonder verantwoordelijkheid', Caribisch Juristenblad 2015 (4), p. 3-16.

Statuut bevat een weergave van ad hoc gemaakte compromissen. In het Statuut is het organisatieprincipe van het constitutionalisme leidend.

In het Statuut noch in de officiële toelichting is bepaald op welke wijze de waarborgfunctie van het Koninkrijk dient te worden ingevuld. In dit proefschrift is het organisatieprincipe van het constitutionalisme gebruikt voor het vinden van theoretische aanknopingspunten om de rechtsorde van het Statuut te kunnen verklaren. De drie kernelementen van het constitutionalisme, te weten de erkenning van hoger recht, het legaliteitsbeginsel en de leer van de machtscheiding geven richting aan de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de bevoegdheidsuitoefening van de toezichthoudende organen van het Koninkrijk. Het Statuut bevat bijna uitsluitend bepalingen die de organisatie van het Koninkrijk regelen. Normstellende kaders voor de wijze waarop de toezichthoudende bevoegdheden van de organen van het Koninkrijk moeten worden ingevuld, zijn in de tekst van het Statuut niet gegeven. Uit de toelichting bij het Statuut blijkt wel dat vanuit de autonomiegedachte interventie alleen op zijn plaats is wanneer een Caribisch land van het Koninkrijk structureel zelf niet in staat is (gebleken) om te voldoen aan de normen van het Statuut. Het Koninkrijk kan dan ingrijpen.

In het kader van de in artikel 43 lid 2 van het Statuut neergelegde waarborgfunctie verdienen het legaliteitsbeginsel en de machtscheiding bijzondere aandacht. De bevoegdheidstoedeling aan de koninkrijksregering, het hoogste orgaan in het Koninkrijk dat bindende besluiten kan nemen en daarmee de autonome beslissingsbevoegdheid van de Staten – de gerepresenteerde wil van het volk – kan overnemen, is in hoofdstuk 13 en 14 getoetst aan het legaliteitsbeginsel. Vooral gezien de historisch gevoelige band en de in vele opzichten grote afstand tussen 'Den Haag' en de Caribische landen is het van cruciaal belang dat de procedurevoorschriften ten dienste van de uitoefening van de bevoegdheden die uit de waarborgfunctie voortvloeien, zo gedetailleerd mogelijk zijn uitgewerkt en daadwerkelijk worden opgevolgd. De statuutgever lijkt echter juist het tegenovergestelde te hebben beoogd, althans voor zover het gaat om het uitwerken van de bevoegdheden die bepalen wanneer en hoe in het bestuur van de Caribische landen mag worden geïntervenieerd. Hierover wordt verder ingegaan in de slotparagraaf van dit hoofdstuk.

20.4. Wat is deugdelijkheid van het bestuur?

Het in artikel 43 lid 1 en lid 2 van het Statuut genoemde begrip, de 'deugdelijkheid van het bestuur' is geen vastomlijnd begrip. Het begrip werd geïntroduceerd in de Grondwet van 1948 en is vervolgens in 1954 in het Statuut overgenomen. De normstellende betekenis van de deugdelijkheid bestuur of de maatstaven waaraan de staat van het bestuur in de Caribische landen kan worden getoetst, heeft de statuutgever niet in de tekst van het Statuut of de officiële toelichting daarop aangeduid.

De deugdelijkheid van het bestuur is een dynamisch begrip. Het hangt nauw samen met begrippen als behoorlijk bestuur en het internationaal bekende 'good governance'-begrip. Op basis van een vergelijking met deze begrippen en de wijze waarop in de loop der tijd in het wetenschappelijke en politieke debat invulling is gegeven aan het begrip 'deugdelijkheid van het bestuur' is in hoofdstuk 12 gekomen tot een omschrijving.

De deugdelijkheid van het bestuur valt voor de Caribische landen uiteen in twee componenten. De eerste component is van financiële aard: van de Caribische landen wordt verwacht dat zij de overheidsfinanciën op orde hebben.

De tweede component ziet op de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Van oudsher bestaat in Den Haag de vrees dat het Caribische zelfbestuur vervalt in een rechteloze toestand naar stereotyp Zuid-Amerikaanse voorbeeld. Daarom wordt van de Caribische landen geëist dat de keten van rechtshandhaving behoorlijk functioneert en dat maatregelen worden getroffen die voorkomen dat de integriteit van het openbaar bestuur wordt aangetast door corruptie, nepotisme en cliëntelisme.

20.5. Hoe is het toezicht op de Caribische landen ingericht?

Waar komen de instrumenten van toezicht vandaan?

Het Koninkrijk, of beter gezegd de ‘koninkrijksregering’ beschikt ter uitoefening van de waarborgfunctie over bevoegdheden die in het Statuut en in de daarop gebaseerde rijkswetten zijn neergelegd. In feite komen de bevoegdheden neer op het uitoefenen van bestuurlijk toezicht. Hoewel vaak afzonderlijk genoemd, maakt het financieel toezicht juridisch deel uit van het bestuurlijk toezicht. In dit onderzoek is bestuurlijk toezicht gedefinieerd als:

“Het zorgdragen door overheidsorganen dat handelingen van andere overheidsorganen in overeenstemming met het recht (de wet, de daarop gebaseerde voorschriften en het ongeschreven recht), alsmede, onder omstandigheden het algemeen belang worden verricht.”

Het instrumentarium van bestuurlijk toezicht in de Caribische landen van het Koninkrijk is ontleend aan dat van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het Nederlandse instrumentarium is vooral bedoeld om te voorkomen dat de Nederlandse eenheidsstaat uiteenvalt in min of meer zelfstandige overheidsverbanden. De instrumenten van bestuurlijk toezicht zijn gecreëerd om decentrale overheden ervan te weerhouden buiten de (grond)wettelijke kaders te treden. Voor provincies en gemeenten geldt het uitgangspunt dat zij niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de centrale overheid. Het bestuurlijk toezicht dient om, via sturingsmechanismen, verticaal invloed uit te oefenen op het bestuur van de provincies en gemeenten. De bevoegdheden die in het Statuut zijn opgenomen en dienen ter uitoefening van de waarborgfunctie, zijn ontleend aan het instrumentarium dat de centrale overheid in Nederland ten dienste staat om decentrale overheden ‘bij te sturen’. Goedkeuring, spontane vernietiging, taakverwaarlozing en aanwijzingen zijn termen die hun oorsprong hebben in het Nederlandse interbestuurlijk toezicht. Deze bevoegdheden kennen een volledig eigen ontwikkeling; deze zijn vooral vanuit de decentralisatiegedachte geëvolueerd. De grote stelselwijzigingen in Nederland staan volledig los van de Caribische versies van de instrumenten. Een goed voorbeeld daarvan is de beleidslijn om in Nederland van ‘specifiek, naar generiek bestuurlijk toezicht’ te gaan naar aanleiding van de doorlichting van het bestuurlijk toezicht door de Commissie Oosting.

Toezicht in het Statuut

In het Statuut zijn drie ‘Nederlandse’ instrumenten overgenomen. Het eerste instrument is de goedkeuring. In artikel 44 van het Statuut geldt de instemming van de regering van het Koninkrijk als constitutief vereiste voor bepaalde wijzigingen in de Staatsregelingen van de Caribische

landen. Het tweede instrument is opgenomen in artikel 50 van het Statuut. Hierin is de bevoegdheid neergelegd om wetgevende en bestuurlijke maatregelen die in strijd zijn met het Statuut, een rijkswet, een internationale regeling of een AMvRB of met belangen waarvan de verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is, te vernietigen. In paragraaf 13.1 is het beoordelingskader voor vernietiging uiteengezet. In het Koninkrijk geldt geen beleidskader voor spontane vernietiging naar het Nederlands model, maar zijn vooral de opvatting van de Nederlandse minister van BZK en de voorlichting van de Afdeling advisering van de RvSK richtinggevend.⁸⁰⁷

Nog altijd geldt als uitgangspunt dat het Koninkrijk niet zonder meer gebruik kan maken van de ingrijpende bevoegdheden gegeven in het Statuut. De veronderstelling dat reeds een zekere preventieve werking zou uitgaan van de vernietigingsbevoegdheid en dat daardoor het daadwerkelijk gebruik niet nodig zou zijn, deel ik niet. Mijns inziens staan het ingrijpende karakter van deze bevoegdheid en een gebrek aan politieke wil in Den Haag aan het gebruik daarvan in de weg. De koninkrijksregering heeft het tot de dag van vandaag niet aangedurfd om een vastgestelde landsverordening te vernietigen. Daar valt op zich veel voor te zeggen. Ten eerste werd in de meeste gevallen een diplomatieke oplossing gezocht, waarbij de verantwoordelijkheid van de eigen Caribische organen voorop werd gesteld. Vervolgens werd een escalatiemodel toegepast waarin de gouverneurs een cruciale rol hebben vervuld. Dit deed zich voor in 2014 in Aruba en Sint Maarten en was in 2017 in Curaçao ook zichtbaar. Door de inzet van de gouverneurs zijn de problemen in beide gevallen effectief opgelost. De Arubaanse landsbegroting werd aangepast, andere dan de beoogde kandidaat-ministers werden in Sint Maarten benoemd en het landsbesluit tot uitstel van de verkiezingen in Curaçao werd niet vastgesteld. Hierdoor is het nemen van draconische maatregelen, zoals de vernietiging van de Arubaanse landsverordening of Sint Maartense en Curaçaose landsbesluiten, niet nodig gebleken. Om politieke en (waarschijnlijk) maatschappelijke onrust te voorkomen is in Den Haag gekozen voor een afwijking van de (juridisch) juiste weg. Verderop in dit hoofdstuk wordt uitgebreider ingegaan op de drie bovengenoemde voorbeelden.

Ten slotte is in artikel 51 van het Statuut de grove taakverwaarlozingsregeling opgenomen. Hierin is aan de koninkrijksregering de bevoegdheid gegeven om – kort gezegd – bij AMvRB te voorzien in hetgeen een orgaan van de Caribische landen krachtens het koninkrijks- of internationaal recht had behoren te doen. In het Statuut is dit de meest ingrijpende bevoegdheid: het bestuur (of een deel daarvan) van de Caribische landen kan in feite worden ‘overgenomen’. Het is daarom ook niet zonder reden dat deze bevoegdheid in de officiële toelichting met bijzonder strenge voorwaarden wordt omgeven. In paragraaf 13.2 is beschreven aan welke voorwaarden volgens de statuutgever dient te zijn voldaan alvorens deze ingrijpende bevoegdheid kan worden aangewend. Het lijkt erop dat deze strenge voorwaarden zijn losgelaten. Dit blijkt ook uit de interventie bij de AMvRB van 3 april 2017 ter zake van de verkiezingen van de Staten van Curaçao.⁸⁰⁸ Het nemen van bepaalde maatregelen bij AMvRB hoeft immers niet te betekenen dat het gehele bestuur van een Caribisch land wordt overgenomen of dat het desbetreffende land zelf geen zeggenschap meer heeft over het onderwerp waarin de maatregelen van het Koninkrijk voorzien.

⁸⁰⁷ *Kamerstukken II 2014/2015*, 34 000-IV, nr. 52 en *Kamerstukken II 2010/2011*, 32850, nr. 2.

⁸⁰⁸ Zie paragraaf 14.11 hiervoor.

Zoveel is duidelijk geworden na de AMvRB van 3 april 2017 en de aan Curaçao gegeven aanwijzingen op grond van artikel 13 Rijkswet financieel toezicht in 2012 en 2019. De minister van BZK heeft zich in 2012 ten overstaan van de Tweede Kamer openlijk uitgesproken over de mogelijke inzet van artikel 51 lid 1 van het Statuut, indien het bestuur van Curaçao ervoor zou kiezen de gegeven aanwijzing niet op te volgen. Deze gedachte lijkt mij niet onjuist. Anders dan ruim zestig jaar geleden in de officiële toelichting van het Statuut is neergelegd, hoeft artikel 51 lid 1 van het Statuut niet zo beperkt te worden uitgelegd dat uitsluitend bij een collectief en structureel falen van de gehele landsoverheid, een interventie met een AMvRB is geoorloofd. Ik ben van mening dat artikel 51 lid 1 van het Statuut – mits juist toegepast, zoals in de AMvRB van 3 april 2019 – zich daarom prima leent voor incidenteel en beperkt gebruik.

Aanwijzingen aan de Gouverneur

In 2010 was het ondenkbaar dat binnen drie jaar na de grote structuurwijziging in het Koninkrijk, zoveel commotie zou ontstaan over de waarborgfunctie van het Koninkrijk. Dit gold evenzeer voor de rol die de Gouverneur vervult in het toezicht vanuit Den Haag. Het Regl. Gouverneur leidde vooral een slapend bestaan. De Gouverneur van Sint Maarten kreeg in september 2013 de dubieuze eer om als eerste (en in 2014 voorlopig als laatste) een aanwijzing in de zin van artikel 15 van het Regl. Gouverneur te krijgen. De aanwijzing is een instrument dat eveneens is ontleend aan het palet waarmee Nederlandse decentrale (lagere) organen in het gareel kunnen worden gehouden door hogere organen. De bevoegdheid van de aanwijzing aan de Gouverneur is ook zo geformuleerd dat deze de interne verhouding tussen de Rijksministerraad en de Gouverneur bepaalt. Dit blijkt ook uit de formulering van artikel 15 van het Regl. Gouverneur, waarin behalve de aanwijzingsbevoegdheid ook is bepaald dat de Gouverneur “verantwoordelijk is aan de regering van het Koninkrijk”.

In hoofdstuk 14 van dit proefschrift is ingegaan op de zelfstandige bevoegdheden die de Gouverneur toekomen in het kader van zijn toezichtstaak als koninkrijksorgaan. Deze zijn beperkt tot een signalerende rol. Meer dan een regeling of besluit tijdelijk opschorten of ter vernietiging voorleggen aan de Kroon kan en mag hij niet. De uiteindelijke beslissingsbevoegdheid tot het vernietigen van landsbesluiten of landsverordeningen ligt op grond van artikel 50 van het Statuut bij de Kroon.

In de toelichtingen op de aanwijzingsbesluiten aan de Gouverneur van Sint Maarten in 2013 en 2014 is artikel 24 van het Regl. Gouverneur zo uitgelegd dat alle landsorganen en daaronder ressorterende diensten en ambtenaren verplicht waren mee te werken aan de aanwijzing die aan de Gouverneur werd gegeven. Behalve dat dit een onjuiste lezing is van artikel 24 Regl. Gouverneur, miskent deze uitleg de systematiek van de bestuurlijke verhoudingen in het Koninkrijk. De aanwijzingsbesluiten waren in dit opzicht in strijd met het legaliteitsbeginsel en het beginsel van de rechtszekerheid. Immers, er werden door de koninkrijksregering meer bevoegdheden toegekend dan wettelijk mogelijk zijn. De aanwijzingsbevoegdheid van de koninkrijksregering aan de Gouverneur in artikel 15 lid 1 Regl. Gouverneur werkt intern tussen die twee organen. In een dergelijke aanwijzing kunnen niet meer bevoegdheden worden toegekend dan in het Regl. Gouverneur zijn opgenomen. Een aanwijzing strekkende tot het geven van een opdracht tot het verrichten van onderzoek naar de integriteit van het bestuur is geen bevoegdheid die als zodanig in het Regl. Gouverneur is geformuleerd. Dat geldt eveneens voor het verrichten van nader onderzoek naar de integriteit van kandidaat-ministers die zich bij de Gouverneur hebben gemeld. Ook de verplichte medewerking aan het onderzoek door de

Gouverneur is problematisch. De Gouverneur wordt door de aan hem gegeven aanwijzingen onnodig in een lastig parket gebracht. Dit ondermijnt de 'boven-partijen-staande-positie' die hij vanuit zijn constitutionele dubbelrol (als landsorgaan en tegelijkertijd, koninkrijksorgaan) heeft.

Consensustoezicht

Na 10-10- '10 is er een hoofdstuk bijgekomen in het geschiedenisboek van het toezicht op de Caribische landen. De op consensus gebaseerde Rijkswet financieel toezicht introduceerde een geheel nieuwe dimensie. In de Rijkswet werd onder meer een orgaan geïntroduceerd, dat zolang als de Rijkswet geldt, over de schouders van het autonome bestuur van Curaçao en Sint Maarten meekijkt, maar ook de koninkrijksregering kan adviseren om daadwerkelijk tot interventie over te gaan.

Het begrotingsrecht is al sinds de Interimregeling een autonome (en exclusieve) bevoegdheid van de Staten geweest. De Algemene Rekenkamer in Nederland heeft na de totstandkoming van het Statuut op grond van artikel 53 van het Statuut nog enkele jaren 'meegekeken'. Dit was slechts tijdelijk; het budgetrecht is door de invoering van de Interimregeling een exclusieve bevoegdheid van de Staten geworden. Ondanks een structurele schuldopbouw door de Nederlandse Antillen is daar door het Koninkrijk weinig verandering in gebracht. Kennelijk is door het Koninkrijk niet eerder dan in de aanloop naar 10-10-'10, aanleiding gezien om een orgaan in het leven te roepen dat de landsbegroting controleert en op basis daarvan de koninkrijksregering kan adviseren om tot interventie over te gaan.

College financieel toezicht: een college met verborgen tanden

De ontstaansgeschiedenis van het Cft is bekend en uiteengezet in Deel III van dit proefschrift. Op basis van consensus en met het idee dat het toezicht van tijdelijke aard zou zijn, zijn Curaçao en Sint Maarten, in ruil voor schuldsanering en de mogelijkheid om tegen gunstige voorwaarden van Nederland te lenen, akkoord gegaan met begrotingstoezicht door een Cft. Het Cft heeft een signalerende en adviserende taak. Vanwege die taakstelling reiken de wettelijke bevoegdheden van het Cft als toezichtsorgaan niet verder dan het vorderen van inlichtingen van het bestuur van de landen. Het Cft adviseert het bestuur in verschillende fasen van de begrotingscyclus, hetgeen kan leiden tot het moeten aanpassen van een begroting. Indien nodig kan het Cft de regering adviseren tot het geven van een aanwijzing aan het bestuur dat eerder door het Cft afgegeven advies in de wind heeft geslagen. Het is een misperceptie dat de adviezen van het Cft klakkeloos worden overgenomen. Het primaat van de zelfstandige bevoegdheid van de koninkrijksregering heeft enkele keren geleid tot een afwijking van het advies van het Cft. Het Cft blijkt dus ook, in tegenstelling tot hetgeen weleens werd gevreesd en beweerd, geen verlengstuk van politiek (of ambtelijk) Den Haag te zijn. Met name het secretariaat van het Cft heeft bewezen van hoge professionele kwaliteit te zijn en als zodanig te hebben gefunctioneerd.

De Rijkswet financieel toezicht was bedoeld om van tijdelijke aard te zijn. In artikel 33 Rijkswet financieel toezicht is een evaluatieprocedure opgenomen waardoor artikel 33 Rijkswet financieel toezicht als horizonbepaling kan worden gezien. Vijf jaar na de inwerkingtreding zou de Rijkswet financieel toezicht worden geëvalueerd en zou het toezicht kunnen worden beëindigd, mits Curaçao en Sint Maarten aan strikte voorwaarden zouden voldoen. In paragraaf 17.7 is ingegaan op deze voorwaarden en hoe deze met name Curaçao parten hebben gespeeld bij de evaluatie in 2015. Kort samengevat komt het erop neer dat de inhoudelijke en procedurele normen van de

Rijkswet financieel toezicht zijn overgenomen en verankerd in de eigen wetgeving en dat de landen zelfstandig structureel (ten minste drie opeenvolgende jaren) hebben voldaan aan de normen van artikel 15 Rijkswet financieel toezicht.

Curaçao en Sint Maarten hadden vrij snel voldaan aan de eis om de normen uit de Rijkswet financieel toezicht over te nemen in de eigen wetgeving. In de Staatsregelingen van de landen en onder andere in comptabiliteitslandsverordeningen hadden de landen procedurele normen opgenomen die de verschillende fasen van een begrotingscyclus regelen. Ook zijn in beide landen de inhoudelijke normen van de Rijkswet financieel toezicht overgenomen. Zo schrijft artikel 7 van de Landsverordening comptabiliteit 2010 voor dat de begroting in evenwicht is en dat de rentelastnorm niet wordt overschreden.⁸⁰⁹ Op wetgevingsgebied kan met enige zekerheid worden gesteld dat de landen zich aan de afspraak hebben gehouden. Het normenkader kan als voltooid worden beschouwd. In zoverre is voldaan aan dat gedeelte van artikel 33 Rijkswet financieel toezicht.⁸¹⁰ Curaçao is zelfs zo ver gegaan dat een orgaan in het leven wordt geroepen dat de rest van het werk van het Cft op termijn zou moeten overnemen. De vooralsnog niet aangenomen *Landsverordening begrotingskamer* zou een orgaan in het leven roepen dat toezicht gaat houden op de begroting (vooral in de voorbereidingsfase), de uitvoering van de begroting en de verantwoording daarop.⁸¹¹

Het budgetrecht blijft volgens het ontwerpvoorstel in handen van de Staten, niettemin zou een onafhankelijk orgaan, dat benoemd wordt door de Staten, een oordeel kunnen vellen over de begroting en de regering als het ware kunnen ‘dwingen’ de begroting in lijn met het advies van de begrotingskamer te brengen. Het advies van de begrotingskamer wordt geacht van zulke grote waarde te zijn dat de Staten slechts met tweederde meerderheid zouden mogen afwijken van het advies.⁸¹² De *Landsverordening financieel beheer* bevat inhoudelijke normen en procedureregels die het financieel beheer binnen het gehele overheidsapparaat moeten waarborgen. Gezien de politieke ontwikkelingen in Curaçao na 10-10-’10 is het concipiëren van wetgeving waarin voor politieke ambtsdragers, ambtenaren en anderen die beslissen en beschikken over overheidsgelden extra *checks and balances* worden aangebracht, geen overbodige luxe. De vraag is echter of de uitbreiding van een samenstel van financiële normen en procedureregels het geschikte middel is om het in de aanloop naar 2010 vastgestelde doel, te weten blijvend gezonde overheidsfinanciën, te verwezenlijken. Het draagt wellicht wel bij aan het voorkomen van misbruik en biedt handvatten voor het in rechte kunnen aanspreken van degenen die misbruik hebben gemaakt van hun bevoegdheden om daar persoonlijk of bedrijfsmatig beter van te worden. Het is echter een misvatting om te denken dat een groter en uitgebreider normenkader per definitie tot verbeteringen en mentaliteitsveranderingen zal leiden. Anderzijds lijkt het in de groei naar een “volwassen land” vooral noodzakelijk om zoveel mogelijk in wet- en regelgeving op te nemen. In een kleinschalige samenleving waarin vanouds een cultuur van nepotisme, cliëntelisme, bevoordeling en machtsmisbruik een grote rol in het bestuur en ambtelijk apparaat kunnen spelen, zijn controlemechanismen niet altijd toereikend gebleken om onregelmatigheden

⁸⁰⁹ Artikel 7, lid 3 van de Landsverordening comptabiliteit 2010.

⁸¹⁰ Zie ook de bespreking van de evaluatieprocedure in paragraaf 17.7.

⁸¹¹ Staten van Curaçao 2012/2013, Landsverordening tot vaststelling van de begroting van 2013, no. 3, p. 69.

⁸¹² Onder andere door de regering geen ‘aanwijzing’ tot aanpassing van de begroting te geven of door de landsverordening tot vaststelling van de begroting in strijd met het advies van de begrotingskamer aan te nemen.

te voorkomen. Op zijn minst kan een gedetailleerd normenkader de aansprakelijkheidstelling van individuen achteraf vergemakkelijken.

Voor Curaçao en Sint Maarten geldt dat de Rijkswet financieel toezicht, die een inbreuk maakt op de autonomie van de landen, noodzakelijk is gebleken. Nog lang na 10-10- '10 blijken Curaçao en (met name) ook Sint Maarten niet in staat gebleken structureel (langer dan drie jaar), zonder dwingende adviezen van het Cft, volledig te voldoen aan de basisnormen van de Rijkswet financieel toezicht. Nu dezelfde normen in de eigen wetgeving zijn opgenomen, dient zich de vraag aan wat er zou gebeuren, indien een begroting zou worden vastgesteld in strijd met de begrotingsnormen van bijvoorbeeld de Landsverordening comptabiliteit 2010 en er intern geen correctiemechanisme wordt aangewend. Indien het theoretische geval zich zou voordoen dat de Staten zich achter de regering zouden scharen, blijft alleen een interventie van het Koninkrijk mogelijk, al dan niet via de Gouverneur. Dit zou betekenen dat de 'Arubaanse' situatie van 2014 zich opnieuw zou kunnen voordoen. Aangenomen dat de deugdelijkheid van het bestuur in het gedrang komt door een begroting die niet in evenwicht is of waarmee de rentelastnorm in niet geringe mate wordt overschreden, kan men zich blijven afvragen waar het Koninkrijk zich zonder Rijkswet financieel toezicht of andere afspraken op koninkrijksniveau mee bemoeit. Een schending van de in eigen landsverordeningen opgenomen rechtsnormen levert nog geen schending op van een hogere norm waarmee een spontane vernietiging op grond van artikel 50 van het Statuut kan worden gerechtvaardigd. De autonomie van de Caribische landen, 'baas in eigen huis', strekt zich onder andere uit over de overheidsfinanciën en de bijbehorende beleidskeuzes die gelet op de Caribische omstandigheden wordt gemaakt. Ten slotte mag niet worden miskend dat het budgetrecht bij de Staten (en in Nederland: de Staten-Generaal) ligt. Van koninkrijkswege ingrijpen in het autonome (zelf)bestuur van de Caribische landen van het Koninkrijk kan op grond van het Statuut worden gerechtvaardigd wanneer de organen – en dus ook de Staten waar het budgetrecht berust – zelf geen redres kunnen bieden aan een ontstane situatie.

Behalve de uit de Rijkswet financieel toezicht voortvloeiende verplichtingen (de lasten) zijn er ook hele belangrijke voordelen (lusten) aan te wijzen in de Rijkswet financieel toezicht. Het eerste en belangrijkste is het in hand houden van de overheidsfinanciën, zodat er geen begrotingstekort ontstaat.⁸¹³ Het behoeft geen uitgebreid betoog dat voor elke staat die enigszins zelfstandig is – van een microstaat als Liechtenstein tot de Verenigde Staten van Amerika – van cruciaal belang is dat de staatsschuld niet te hoog oploopt. Met de rentelastnorm, zoals gedefinieerd in artikel 1 Rijkswet financieel toezicht en uitgewerkt in artikel 15 Rijkswet financieel toezicht wordt verzekerd dat de rentelasten van Curaçao en Sint Maarten beheersbaar blijven. In dat kader is minstens zo belangrijk dat de landen relatief goedkoop kunnen lenen. Daarom is in de Rijkswet financieel toezicht voorzien in (i) de verplichting om voorgenomen leningen ter toetsing voor te leggen aan het Cft en (ii) een lopende inschrijving van de Nederlandse Staat op leningen ten laste van een van de Caribische landen.⁸¹⁴ Niet hoeven lenen tegen ongunstige voorwaarden op de kapitaalmarkt scheelt weer op de begroting, want geld lenen kost immers geld. Dit geldt ook voor staatsleningen.

⁸¹³ Het is Nederland in EMU-verband toegestaan om een begrotingstekort van maximaal 3% te hebben.

⁸¹⁴ Artikel 16 lid 7 Rijkswet financieel toezicht.

20.6. Hoe is het hoogste Koninkrijksorgaan omgegaan met de in het Statuut en de consensusrijkswetten gegeven toezichtsbevoegdheden?

Artikel 43 lid 2 van het Statuut heeft in zowel het geval van Sint Maarten als in het geval van Aruba gediend als grondslag voor het geven van een aanwijzing. Het Koninkrijk is op grond van dit artikel belast met het waarborgen van de fundamentele mensenrechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur. Zoals in *Deel II* is betoogd is in artikel 43 van het Statuut echter geen zelfstandige bevoegdheid toegekend aan enig koninkrijksorgaan. De enige middelen die de koninkrijksregering in het Statuut ten dienste staan zijn het vernietigingsrecht zoals opgenomen in artikel 50 van het Statuut en de in-de-plaats-stellingsregeling in het geval van grove taakverwaarlozing in de zin van artikel 51 van het Statuut.⁸¹⁵

Voor zowel de aanwijzing aan de Gouverneur van Sint Maarten als die aan de Gouverneur van Aruba geldt dat het door de Gouverneur laten uitvoeren van een onderzoek niet in het Statuut of in het Regl. Gouverneur is geregeld.

Bovendien doet zich ten aanzien van de uitvoering van het onderzoek een complicerende factor voor. De Gouverneur beschikt namelijk niet over toezichthoudende bevoegdheden, zoals het vorderen van inlichtingen en het betreden van plaatsen.⁸¹⁶ De regering van Sint Maarten had al snel na de aanwijzing aangegeven niet te zullen meewerken aan de uitvoering van het KB en het door de Gouverneur te verrichten onderzoek, vooral omdat de regering van Sint Maarten op eigen initiatief een onderzoekscommissie had ingesteld onder voorzitterschap van de president van het Constitutioneel Hof van Sint Maarten.⁸¹⁷ Deze commissie kreeg de opdracht onderzoek te doen naar het deugdelijk en integer functioneren van het openbaar bestuur in Sint Maarten.⁸¹⁸ Uiteindelijk zijn de plooiën glad gestreken en hebben de twee onderzoekscommissies samengewerkt. De vraag is echter hoe dit proces zou zijn verlopen indien een minister of ambtenaar uitdrukkelijk had geweigerd mee te werken aan het onderzoek in opdracht van de Gouverneur. Hetzelfde geldt voor de verplichtingen die gericht waren aan het bestuur van Aruba, om zowel gegevens aan te dragen als desgevraagd te genereren. Artikel 15 van het Regl. Gouverneur biedt onvoldoende aanknopingspunten om in de toelichting op een aanwijzing die is gericht aan de Gouverneur, te regelen dat het bestuur verplicht is mee te werken aan dergelijke onderzoeken. Een in de nota van toelichting op een aanwijzing opgenomen verwijzing naar artikel 24 van het Regl. Gouverneur is niet toereikend om dit tekort te ondervangen. Bovendien gaat de constitutionele dubbelrol van de Gouverneur knellen op het moment dat de landsregering onderwerp van (bestuurlijk) toezicht wordt en zij weigert mee te werken.

De koninkrijksregering beroept zich in beide aanwijzingen op de in artikel 43 lid 2 van het Statuut neergelegde waarborgtaak, maar voor het uitoefenen van toezicht is meer nodig dan een ongedefinieerde taakomschrijving in het Statuut. Vervulling van die waarborgtaak kan uitsluitend door de inzet van de wettelijk vastgelegde toezichtbevoegdheden. En daar beschikt de

⁸¹⁵ Zie ook Hoofdstuk 12.2.

⁸¹⁶ Vgl. het vorderen van inlichtingen door het College financieel toezicht op grond van artikel 8 Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, *Stb.* 2010, 334.

⁸¹⁷ Commissie ingesteld bij besluit van de regering van het land Sint Maarten van 29 oktober 2013, inhoudende de instelling van de Commissie Integer Openbaar Bestuur, *Landscourant Sint Maarten* 2013, nummer 23, p. 6-9.

⁸¹⁸ Artikel 2 van het besluit van de regering van het land Sint Maarten van 29 oktober 2013, inhoudende de instelling van de Commissie Integer Openbaar Bestuur, *Landscourant Sint Maarten* 2013, nummer 23, p. 6-9.

Gouverneur bij het uitvoeren van de aanwijzing in beide gevallen niet over. Het uitoefenen van toezichtsbevoegdheden zonder wettelijke grondslag doet afbreuk aan het legaliteitsbeginsel.⁸¹⁹ Dat geen bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend zonder wettelijke grondslag, geldt immers ook voor de koninkrijksregering. Een uitweg zou de opname van onderzoeksbevoegdheden in het Regl. Gouverneur kunnen zijn. Het Regl. Gouverneur is echter een Rijkswet en bij het wijzigen van een rijkswet zijn alle landen van het Koninkrijk betrokken.⁸²⁰ Bovendien is er strijdigheid met het in de rechtsorde van het Koninkrijk geldende en uit het constitutionalisme af te leiden beginsel van de *verticale machtenscheiding*. Het op een te smalle basis (de waarborgfunctie voor deugdelijk bestuur als Trojaans paard) inzetten van de Gouverneur om interventie in het bestuur van de autonome landen mogelijk te maken, doet zoals gezegd afbreuk aan diens constitutionele (dubbel)rol.

De Gouverneur van Curaçao heeft met de weigering om (i) het besluit de verkiezingen van 28 april 2017 en (ii) de 80-20-regeling te bekrachtigen laten zien dat geen voorafgaande aanwijzing in de zin van artikel 15 Regl. Gouverneur nodig is om tot handhaving van het Koninkrijksrecht over te gaan. Het stelsel van artikel 21 Regl. Gouverneur in combinatie met artikel 51 van het Statuut blijkt prima te functioneren. Wellicht dat de Gouverneur voorafgaand aan deze besluiten contact heeft gehad met Den Haag, maar dat blijft (terecht) buiten ons gezichtsveld.

20.7. Slotconclusie: wordt de autonomie van de landen onaanvaardbaar begrensd door de wijze waarop het Koninkrijk invulling heeft gegeven aan de toezichtsbevoegdheden?

Meer dan 20 jaar geleden richtte Munneke zich als volgt tot de Rijkswetgever:

*“Neem uw verantwoordelijkheid voor de rechtszekerheid overzee serieus. Bezin u daarbij op moderne toezichtinstrumenten die de overzeese autonomie niet beperken. [...] U hoeft de rijksregering niet ‘op afstand’ te laten meebesturen maar kunt het eindoordeel over onregelmatigheden aan de overzeese rechter overlaten.”*⁸²¹

Anno 2019 sluit ik mij volledig aan bij dit appel. Als wij de ontwikkelingen van het toezicht na de herstructurering van het Koninkrijk in 2010 bezien, heeft de rijkswetgever ten aanzien van de modernisering van het toezicht kansen laten liggen. De rechtsorde van het Statuut komt namelijk niet tot zijn recht door een stelsel van toezichtsbevoegdheden dat is geënt op decentrale verhoudingen in Nederland. Dit stelsel lijkt, toegespitst op de in 2010 gecreëerde nieuwe Caribische landen, niet volledig te functioneren. De ‘modernisering’ van de toezichtsinstrumenten via de generieke instrumenten van bestuurlijk toezicht in de consensusrijkswetten van 10-10-‘10 en de interventies via het Regl. Gouverneur blijken tot grote onderlinge spanningen te hebben geleid. De onderliggende redenen voor het inrichten van het consensus-toezicht en het geven van aanwijzingen aan de Gouverneur, schuldsanering en de verzekering van de handhaving van de

⁸¹⁹ Bovendien dienen aanwijzingen vanwege de autonomie van Sint Maarten en Curaçao met terughoudendheid te worden gegeven, zie KB 2 november 2012, *Gst.* 2013, 7, m.nt. G.A.H. Bakhuis & L.J.J. Rogier, r.o. 2.2.1.

⁸²⁰ Artikel 14 e.v. van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, *Stb.* 1954, 503.

⁸²¹ H.F. Munneke, *Ambtsuitoefening en onafhankelijke controle in de Nederlandse Antillen en Aruba* (diss. RL), Nijmegen 1994, *Ars Aequi Libri*, p. 216.

rechtsorde, kunnen de modernisering van het trans-Atlantisch toezicht slechts deels rechtvaardigen.

Dit geldt temeer nu er nog geen definitieve vorm is gegeven aan de in artikel 12a van het Statuut opgenomen taak tot beslechting van geschillen tussen het Koninkrijk en de landen. Het Koninkrijk (lees: de koninkrijksregering) heeft in 2019 nog het laatste woord, ook al zijn er constructies bedacht waarmee een advies van de (Afdeling advisering van de) Raad van State voor het Koninkrijk wordt gevraagd. Een Nederlandse gemeente heeft bij een spontane vernietiging door de Kroon nog de mogelijkheid om een rechtmatigheidstoets te laten uitvoeren door in beroep te gaan tegen een vernietigings-KB bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die over dat geschil een eindoordeel geeft. Aruba, Curaçao en Sint Maarten worden geacht een volledig operationeel democratisch staatsbestel te hebben. Toch hebben zij een aanwijzing of de vernietiging van een landsverordening – met uitzondering van een onzeker beroep op de burgerlijke rechter als restrechter – geen recht op toetsing en een daaropvolgende einduitspraak van een onafhankelijke rechter. Daarmee wordt de ongelijkwaardigheid tussen de Caribische landen enerzijds en het Europese gedeelte van het Koninkrijk anderzijds, nogmaals onderschreven.

De centrale vraag in dit onderzoek was primair geformuleerd om de grenzen van de autonomie van de jongste Caribische landen van het Koninkrijk te verkennen en het toezicht op het autonome bestuur te beschrijven. De beantwoording van de vraag kreeg – vanwege de wijze waarop de aanpak vanuit ‘Den Haag’ steeds meer in de richting van interventie dreigde te verschuiven – een andere focus. Nu hoeft dit niet per definitie tot een wijziging van de centrale onderzoeksvraag te leiden. Maar wel tot een beantwoording die afwijkt van wat van tevoren kon worden verwacht.

De ontwikkeling van de autonomie van de Caribische landen kent verschillende fasen en dimensies. In de aanloop naar de inwerkingtreding van het Statuut ging het de Caribische gebiedsdelen van het Koninkrijk vooral om het hebben van een eigen (democratisch) gekozen volksvertegenwoordiging en het zelf kunnen bepalen van het budgetrecht. Voor Aruba kwam daar de wens van een directe band met Nederland, zonder tussenkomst van de Nederlandse Antillen (met name Curaçao) bij. De autonomie van de Caribische landen is meer tot uitdrukking gekomen door de ontmanteling van de Nederlandse Antillen per 10-10-’10. Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn met een eigen democratisch staatsbestel, zelfstandig verantwoordelijk geworden voor hun interne huishouding en dienen te blijven binnen de grenzen van de bevoegdheidssfeer van het Koninkrijk. Het als zelfstandig land deelnemen aan het Koninkrijk der Nederlanden brengt ook met zich de verplichting voor de zorg voor de verwezenlijking van de menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur. Het normatieve karakter van de deugdelijkheid van het bestuur, zoals dit in het Statuut is neergelegd, is niet vastomlijnd en kent een ruim toepassingsbereik, zoals de integriteit van het bestuur, het functioneren van het constitutionele systeem van checks and balances en houdbare overheidsfinanciën.

De ontwikkeling van de vorm en de wijze waarop het Koninkrijk toezicht houdt op de naleving van de in het Statuut neergelegde normen loopt parallel aan de ontwikkeling van de autonomie van de Caribische landen. In het Statuut en de daarop gebaseerde regelingen zijn diverse generieke en specifieke instrumenten van toezicht neergelegd. Deze instrumenten, althans de bevoegdheden die daarbij horen, zijn ontleend aan het instrumentarium van bestuurlijk toezicht op decentrale overheden in Nederland.

In beginsel levert elke interventie van het Koninkrijk in het bestuur van een Caribisch land, een inbreuk in zijn autonomie op. Dat is op zich nog niet problematisch; de toezichhoudende taken en de daarbij behorende bevoegdheden zijn bij de totstandkoming van het Statuut en de daarop gebaseerde regelingen tussen de landen van het Koninkrijk vrijwillig overeengekomen. Uit die afspraken vloeit ook voort dat interventie door het Koninkrijk als ultimatum remedium behoort te gelden. De mate waarin bij het uitoefenen van toezicht meer inbreuk wordt gemaakt op de autonomie van de Caribische landen dan is overeengekomen, hangt af van de gevallen waarin en de wijze waarop de toezichtsbevoegdheden door het Koninkrijk worden aangewend. De grenzen van een interventie door het Koninkrijk worden onder andere bepaald door rechtsstatelijke beginselen, het Statuut, de toelichting daarop en de (ongeschreven) grondslagen van het Statuut, zoals het zelfbeschikkingsrecht, de autonomie van de landen en de gelijkwaardigheid tussen de landen van het Koninkrijk. De Statuutgever heeft in de toelichting bij het Statuut als maatstaf voor interventie door het Koninkrijk aangegeven dat interventie door het Koninkrijk een ultimatum remedium behoort te zijn.

Ten aanzien van de aanwijzing aan de Gouverneur van Sint Maarten in 2013 (onderzoek integriteit bestuur Sint Maarten) en de aanwijzing aan de Gouverneur van Aruba in 2014 (houdbaarheid overheidsfinanciën) lijkt de regering van het Koninkrijk de grenzen van zijn bevoegdheden te hebben overschreden door in de toelichting meer bevoegdheden toe te kennen dan krachtens het Regl. Gouverneur is toegestaan. Ten aanzien van de aanwijzing aan de Gouverneur van Sint Maarten in 2017 (ontslag minister-president) heeft het Koninkrijk te vroeg ingegrepen en niet voldaan aan het uitgangspunt voor interventie; namelijk dat de organen van het land zelf geen redres kunnen bieden aan de ontstane situatie.

De aanwijzingen aan de Gouverneur van 2013 tot en met 2017 hebben geleid tot spanningen binnen de huidige koninkrijksverhoudingen. Vanuit de uitgangspunten van de rechtsstatelijkheid – en in het bijzonder het legaliteitsbeginsel en het verticale machtsevenwicht – is het toepassen van rechtsstatelijk powerplay door de koninkrijksregering problematisch. Dit geldt niet alleen voor het gebruik van het instrument van de aanwijzing voor een oneigenlijk doel, namelijk het interveniëren in het autonome bestuur van de Caribische landen. Ook wordt de Gouverneur door de (in sommige gevallen te vergaande) aanwijzingen, zoals die tot nu toe door de koninkrijksregering zijn gegeven, in een lastig parket gebracht. De Gouverneur is met zijn constitutionele dubbelrol een belangrijke spil in de interne verhoudingen van een Caribisch land en in de verhoudingen tussen het Koninkrijk en het bestuur van het desbetreffende land. Gelet op de zelfstandige invulling van de rol van de Gouverneur en de daarbij behorende (ook ongeschreven) bevoegdheden, kan het geven van een aanwijzing zijn onafhankelijke positie binnen het staatsbestel van het land aantasten. Daar komt nog bij dat het desbetreffende land, na het voortgezet overleg in de RMR, niet kan opkomen tegen een aan de Gouverneur gegeven aanwijzing. Zolang er geen geschillenregeling op grond van artikel 12a van het Statuut in het leven is geroepen, waarbij een onafhankelijke (scheids)rechter een bindend oordeel geeft over het handelen van de koninkrijksregering, blijft er ten aanzien van de autonomie van de Caribische landen in verhouding tot het toezicht door het Koninkrijk een onbalans bestaan.

De experimenten met de aanwijzingen aan de gouverneurs van Sint Maarten en Aruba hebben de discussie over het figuurlijk op afstand houden van de koninkrijksregering weer aangewakkerd. Daarmee is de roep om een onafhankelijke arbiter luider geworden. De wijze waarop de aanwijzingen zijn ingezet en geformuleerd in interne aangelegenheden (de begroting van Aruba en de benoeming van kandidaat-ministers in Sint Maarten) doet afbreuk aan het uitgangspunt dat

de Caribische landen ten aanzien van deze autonome aangelegenheden allereerst “baas in eigen huis” zijn en dat interventie door het Koninkrijk als ultimum remedium geldt. Een wellicht gerechtvaardigde vrees voor het niet voldoen aan de in artikel 43 lid 1 van het Statuut geregelde zorg voor de deugdelijkheid van het bestuur, betekent niet dat een interventie niet langs koninklijke weg moet geschieden. De koninkrijksregering heeft in die aanwijzingen de grenzen opgezocht van ook, en misschien wel juist voor het hoogste orgaan van het Koninkrijk geldende beginselen, zoals het legaliteitsbeginsel, het beginsel van *fair play* en het rechtszekerheidsbeginsel. Dit klemmt temeer nu de beslissingen van de koninkrijksregering niet door een onafhankelijke rechter of arbiter kunnen worden getoetst.

Voordat ik tot een volledige afronding kom, nog een opmerking over het consensustoezicht. De vraag is in hoeverre dit toezicht, door de Caribische landen aanvaard vanuit een bepaalde mate van vrijwilligheid, een inbreuk maakt op de autonomie van deze landen die verder gaat dan dat krachtens het Statuut of de consensus van de landen kan worden toegestaan. De beantwoording van deze vraag is nagenoeg identiek aan die wat betreft het toezicht in het Statuut. In aansluiting op het generieke toezicht krachtens het Statuut, is er over de wijze waarop de rechtsbescherming is vormgegeven, het een en ander op te merken. Zolang geen invulling is gegeven aan de geschillenregeling in de zin van artikel 12a van het Statuut met een eindoordeel van een onafhankelijke arbiter, blijft de rechtsbescherming bij het consensustoezicht beperkt tot de mogelijkheid van het instellen van Kroonberoep in het kader van de Rijkswet financieel toezicht. Hoewel een beroep op de burgerlijke rechter niet is uitgesloten, lijkt dit in de meeste gevallen niet opportuun.

De wijze waarop door de koninkrijksregering met de toezichtsbevoegdheden is omgegaan, lijkt in de praktijk verder te zijn gegaan dan wat de Caribische landen, in het bijzonder Curaçao en Sint Maarten, per 10-10-’10 aan autonomie hebben willen prijsgeven. Illustratief is de manier waarop zes onderdelen van de aanwijzing aan Curaçao door de Afdeling Advisering van de Raad van State voor het Koninkrijk zijn afgewezen vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag.⁸²² Zowel het Cft als de koninkrijksregering hebben hier de grenzen van de Rijkswet financieel toezicht opgezocht en overschreden. Dit geldt ook voor de op sommige punten ruimhartige lezing van de wet door de evaluatiecommissie van de Rijkswet financieel toezicht in 2015 en zoals die is overgenomen in de besluitvorming van de koninkrijksregering. Dat het op een ruime interpretatie gebaseerde oordeel van de evaluatiecommissie 2015 zonder nadere motivering is overgenomen, is daarom enigszins teleurstellend voor Curaçao.⁸²³

Ten slotte heb ik nog een bescheiden boodschap aan de Caribische landen. De in 1954 gegeven en later in 2010 uitgebreide autonomie brengt een grote mate van verantwoordelijkheid met zich. Voordat de waarborgfunctie van het Koninkrijk in beeld komt, moet eerst het een en ander zijn misgegaan met de in artikel 43 lid 1 van het Statuut op de Caribische landen rustende zorg voor de deugdelijkheid van het bestuur. Deze verantwoordelijkheid houdt onder andere in dat de perceptie van deugdelijk en integer bestuur voorop dient te staan. Voorts vloeit uit de deugdelijkheid van het bestuur de verplichting voort tot het voeren van een gezonde financiële huishouding. Bij het behartigen van de financiën van een land hoort het maken van ingewikkelde en afgewogen beleidskeuzes die niet altijd de gehele bevolking of de regering van het Koninkrijk

⁸²² KB van 2 november 2012, *Stb.* 2012, 535.

⁸²³ KB van 8 oktober 2015, houdende de verlenging van de Rijkswet financieel toezicht, *Stcrt* 2015, nr. 38426.

tevreden zullen stellen. Redelijk basale zaken, zoals het voeren van een gedisciplineerde begrotingscyclus en het op transparante wijze uitvoeren van een vastgestelde begroting, zijn voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten (te) grote stappen gebleken. Meer waarborgen en tussentijdse checks, zoals neergelegd in de Rijkswet financieel toezicht en de Landsverordening Aruba financieel toezicht, zijn vooralsnog geen overbodige luxe. Bovendien is gebleken dat de expertise van het secretariaat van het Cft en CAft kan bijdragen aan het verbeteren van de begrotingsdiscipline.⁸²⁴ Dit geldt zowel voor de formele verplichtingen (zoals het tijdig indienen van een ontwerpbegroting), als voor het volgen van de materiële normen van de Rijkswet financieel toezicht en de CAft.

De rechtsorde van het Koninkrijk der Nederlanden is complexer dan op het eerste oog uit het Statuut lijkt. Dat heeft verschillende historische, culturele en politieke oorzaken. Het Statuut wordt voornamelijk gezien als een politiek document, dat door een Caribische bril gezien, dient om inmenging in de autonomie van de Caribische landen te rechtvaardigen. Vanuit Europees-Nederlands perspectief lijkt het Statuut bestuurlijke interventies juist in de weg te staan. Deze tegenstelling illustreert de soms knellende koninkrijksbanden. Het Koninkrijk is geen verdragsrechtelijk verband, maar een staatsrechtelijk verband van verschillende autonome landen met een gemeenschappelijk staatshoofd en gemeenschappelijke uitgangspunten. Die zijn onder andere de democratische rechtsstaat als politiek bestuurlijk kader, eerbiediging van de grondrechten als grondslag van overheidsbestuur en deugdelijk en integer bestuur als waarde van overheidsbeleid.⁸²⁵ Het complexe *sui generis* karakter van de rechtsorde van het Koninkrijk en de tekst van het Statuut bieden wel de nodige flexibiliteit. De mogelijkheden die daarvoor in artikel 38 lid 1 van het Statuut zijn gegeven, worden mijns inziens te weinig gebruikt. De onderlinge regelingen in de zin van artikel 38 lid 1 van het Statuut zijn, voor zover er geen sprake is van een regeling in de zin van artikel 38 lid 2 van het Statuut, vormvrij.

Zo lijkt het mij niet ondenkbaar dat in de toekomst, ter vervanging van de regeling in artikel 16 lid 7 van de Rijkswet financieel toezicht, een aparte overeenkomst wordt gesloten tussen bijvoorbeeld Nederland en Curaçao. Artikel 38 lid 1 van het Statuut biedt daartoe voldoende ruimte. Een overeenkomst biedt beide partijen – in dit geval Nederland en respectievelijk Curaçao, Sint Maarten of Aruba – de uitgelezen kans om op basis van reële gelijkwaardigheid en consensus wederkerige afspraken te maken. Nakoming van die afspraken kan dan op een andere wijze worden afgedwongen dan door middel van eenzijdige besluitvorming via een ruime interpretatie van een onhelder normenkader.

Er zijn verschillende redenen te bedenken waarom de bevolking van de Caribische rijkdelen in verschillende referenda heeft gekozen voor het behouden van de banden met Nederland. De gekozen constitutionele banden brengen voor alle landen substantiële verantwoordelijkheden met zich. Omgaan met de verkregen verantwoordelijkheden is zowel voor het bestuur van de Caribische landen als voor het Koninkrijk een blijvende opgave. De oplossing ligt volgens mij bij de verantwoordelijke invulling van de taakopvatting en een rechtmatige uitoefening van de krachtens het Statuut toegekende bevoegdheden. Binnen het constitutionele bestel van de afzonderlijke landen en dat van het Koninkrijk is geen ruimte voor *powerplay* van de organen van het Koninkrijk, net zo min als er ruimte is voor volksvertegenwoordigers of bewindslieden van

⁸²⁴ Zoals ook de evaluatiecommissie 2018 heeft geconstateerd.

⁸²⁵ Zoals minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Donner dit in 2011 treffend verwoordde in een brief aan de Tweede Kamer (kenmerk 2011-2000578279).

Caribische landen die strafbare feiten plegen of hun eigen belangen laten prevaleren boven die van het volk. Dit uitgangspunt geldt van Roermond tot Willemstad, voor volksvertegenwoordigers, bewindslieden en bestuurders in de Caribische landen en in het Europese deel van het Koninkrijk. Zolang eenieder zich aan de in de wet gegeven taken en grenzen van bevoegdheden houdt, moeten de in het Statuut opgenomen generieke toezichtsinstrumenten een slapend bestaan kunnen (blijven) leiden.

Door op basis van samenwerking de uitdagingen van de Caribische landen aan te pakken, kunnen de specifieke toezichtsbevoegdheden in de consensusrijkswetten na verloop van tijd overbodig worden en kan het generieke toezicht in het Statuut een slapend bestaan leiden. Daarmee wordt het *ultimum remedium*-karakter van de instrumenten van het bestuurlijk toezicht op de Caribische landen van het Koninkrijk behouden, zoals dat in 1954 door de Statuutgever is bedoeld.

Aangehaalde literatuur

- Algemene Rekenkamer, Essentialia van goed openbaar bestuur, Den Haag 2005.
- Aller, H.B. van, De staatkundige geschiedenis van de Nederlandse Antillen en Aruba, (diss. Maastricht), Groningen: Wolters-Noordhoff 1994.
- Allen, R.M., Haan J. de, Narrain G., A. Rodriguez (red.), René Römer als inspirator – Actualisering van zijn gedachtegoed, Universiteit van de Nederlandse Antillen: Curaçao 2006.
- Bentham G. van cs., Aruba en onafhankelijkheid: achtergronden, modaliteiten en mogelijkheden; een rapport in eerste aanleg, Den Haag: Institute of Social Studies 1978.
- Borman, C., Het Statuut voor het Koninkrijk, Deventer 2012: Kluwer.
- Broekhuijse, I.L.A., De gelijkwaardigheid van de landen van het Koninkrijk der Nederlanden: Realiteit of perceptie? (diss. Utrecht), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012.
- Burkens, M.C. e.a., Beginselen van de democratische rechtsstaat, Deventer: Kluwer 2012.
- Chumaceiro, A.M., Zal het kiesrecht Curaçao tot het kannibalisme voeren? Curaçao: 1895.
- Costa Gomez, M.F. da, Het wetgevend orgaan van Curaçao. Samenstelling en bevoegdheid bezien in het kader van de Nederlandse koloniale politiek, (diss. Amsterdam), Amsterdam: H.J. Paris 1934.
- Damen, L.J.A. e.a., Bestuursrecht deel 1, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2015.
- De Haan /Drupsteen/Fernhout, Bestuursrecht in de sociale rechtstaat, Deventer: Kluwer 2017.
- Gaay Fortman, B. de, Schets van de politieke geschiedenis der Nederlandse Antillen in de twintigste eeuw: Curaçao, Den Haag: Uitgeverij W. van Hoeve 1947.
- Gerbrandy, P.S., Eenige Hoofdpunten van het Regeringsbeleid in Londen, Den Haag: Rijksuitgeverij 1946.
- Goslinga, C. Ch., The Dutch in the Caribbean and in Surinam, 1791/5-1942, Assen/Maastricht: Van Gorcum 1990.
- Hillenbrink, S., Political decolonization and Self-Determination, '(diss. Leiden), 2007.
- Hoogers, H.G., De normenhiërarchie van het Koninkrijk, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009.
- Hoogers, H.G. & Vries F. de, Hoofdpijnen Antilliaans Staatsrecht, Zutphen: Walburg Pers 2002.
- Huart, J.A., Grondwetsherziening 1917 en 1922, Arnhem: S. Gouda Quint 1925.
- Helsdingen, W.H., Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, *Wordingsgeschiedenis, Commentaar en Praktijk*, Den Haag: Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf 1957.
- Hoogers, H.G., De normenhiërarchie van het Koninkrijk der Nederlanden, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009.
- Hoogers, H.G. en Karapetian, G., Het Koninkrijk tegen het licht, Rijksuniversiteit Groningen, 2019.

Kasteel, A.C.T., De staatkundige ontwikkeling der Nederlandse Antillen, (diss. Leiden), Den Haag: Uitgeverij W. van Hoeve 1956.

Kortmann, C.A.J.M, Constitutioneel recht, Deventer 2012.

Kranenburg, R., Het Nederlandsch Staatsrecht, H.D. Tjeenk Willink: Haarlem 1930 II.

Kuyp, J.H. van der & H.R. Fingal, Witboek over de "Status Aparte", Oranjestad, Aruba: Departement Staatkundige Structuur Eilanden 1975.

Munneke, H.F., Ambtsuitoefening en onafhankelijke controle in de Nederlandse Antillen en Aruba (diss. RL), Nijmegen 1994.

Nauta, O., Goed bestuur in de west (diss. UU), Oisterwijk: BOXPress 2011.

Oosterhagen M.T., Machtenscheiding, Deventer: Gouda Quint 1999.

Oostindie, G. en I. Klinkers, Knellende Koninkrijksbanden, Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000 (Deel I, 1940-1954), Amsterdam: Amsterdam University Press 2001.

Oostindie, G. & Klinkers I., Knellende Koninkrijksbanden: Het Nederlandse kolonisatiebeleid in de Caraïben 1940-2000 (Deel II 1954-1975), Amsterdam: Amsterdam University Press 2001.

Van der Pot 2014

D.J. Elzinga, R. De Lange en G.H. Hoogers, Van der Pot's Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, Deventer: Kluwer 2014.

Roethof, H.J., Het zelfbeschikkingsrecht der nationaliteiten, diss. Utrecht 1951.

Romond, A. van e.a. (red.), Gedenkboek 50 jaar Statuut; Een koninkrijksbundel, Zutphen: Walburg Pers, 2005.

Reinders, A., Politieke geschiedenis van de Nederlandse Antillen en Aruba, Zutphen: Walburg Pers 1993.

Reede, J.L. de & Belinfante A.D., Beginselen van het Nederlandse staatsrecht, Deventer: Kluwer 2015.

Roos, A. L.C. en Verhey, L.F.M (red.), Wetten voor de West, Over de wetgeving in het vernieuwde Koninkrijk der Nederlanden, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2010.

Ruiter, D.W.P. (red.), Verticaal machtsevenwicht in het binnenlands bestuur, Den Haag: Raad voor binnenlands bestuur 1982.

Rijn, A.B. van, Staatsrecht van de Nederlandse Antillen, Deventer: Tjeenk Willink 1999.

Rijn, A.B. van, Handboek Caribisch Staatsrecht, Den Haag: Boom juridisch 2019.

Sybesma, J., Toezicht en legaliteit, diss. Curaçao: Boom Juridische Uitgevers.

Rogier, L.J.J., Beginselen van Caribisch Staatsrecht, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2012.

Rogier, L.J.J., *Beginnelsen van Caribisch Bestuursrecht*, Den Haag 2012: Boom Juridische Uitgevers.

Van Wijk/Van Male/ Konijnenbelt, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

Visser, B.L.W., *Toezicht in bestuurlijke verhoudingen*, diss. Groningen: Kluwer.

Zoethout, C.M., *Constitutionalisme* (diss. Rotterdam), Arnhem 1995: Gouda-Quint.

Zijlstra, S.E., *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, diss. Rotterdam: VU.

Summary

Introduction and research question

The constitutional relationships within the Kingdom of the Netherlands (hereinafter: the Kingdom) have changed rigorously on 10 October 2010 ('10-10-'10'). The country The Netherlands Antilles was dismantled as of that date. Curaçao and Sint Maarten became autonomous countries within the Kingdom, whereas Bonaire, Sint Eustatius and Saba became public entities within the country of the Netherlands. For Curaçao and Sint Maarten, the journey towards new democratic countries has not been without struggle.

As of 10-10-'10, Curaçao and Sint Maarten are expected to maintain a democratic government system that adheres to the principles of the rule of law, within the framework of the Charter for the Kingdom (herein, while doing so in a financially responsible manner. On the other hand, the Kingdom government is expected to warrant proper governance within Curaçao and Sint Maarten and at the same time, maintain coherence between countries of the Kingdom.

The Charter is based on the principles that the four countries of the Kingdom attend to their internal affairs independently while jointly contributing to the common affairs of the Kingdom. The common affairs of the Kingdom are listed exhaustively in article 3 of the Charter. These affairs are, among others, the succession to the crown of the Kingdom, the Dutch citizenship and ensuring the protection of human rights and freedoms, legal certainty and good governance.

This leads to the following research question:

How does the autonomy of the Caribbean countries of the Kingdom relate to the supervision on these countries, as construed by law and executed in practice by the Kingdom government?

The main research question is answered along the lines of the following sub questions:

1. What is the meaning of 'autonomy' within the Kingdom?
2. What does the guarantee function of the Kingdom entail?
3. What are the standards for good governance which the Caribbean countries are required to adhere to?
4. Which are the supervision and intervention powers the Kingdom may execute pursuant to the Charter?
5. How do the powers pursuant to the Charter (article 50 and 51) relate to the additional supervision and intervention powers of the Kingdom that have been created on the basis of article 38 paragraph 2 of the Charter?
6. What are the purpose and need for the new supervision and intervention powers of the Kingdom?
7. What are the limits of the supervision and intervention powers of the Kingdom?

The sub questions are addressed in this book in the following order. In the first part of this book, some of the views and perceptions on the concept of autonomy are described. This provides insights on the structure of the Kingdom, especially regarding the limits of the legislative and

executive powers of the Kingdom. The second part of this book provides an overview of the supervision and intervention powers of the Kingdom pursuant to the Charter. This overview is the basis for the third part of this book. This part contains a description of the additional supervision and intervention powers of the Kingdom imposed on Curacao and Sint Maarten as of 10-10-'10. In the fourth and final part of this book, the supervision and intervention powers of the Kingdom are put into perspective of the context of the autonomy of the Caribbean countries of the Kingdom.

Autonomy within the Kingdom

The concept of autonomy is described in the initial chapters of this book. An important aspect of the historical description of the perception on the concept of autonomy is the question what the boundaries of the Kingdom's competences are. Chapters [X through X] contain examples of the historic developments in the allocation of powers between the Kingdom and its former colonies.

To be the master in one's own house

After World War II, the Caribbean parts of the Kingdom interpreted the concept of autonomy as the freedom for local bodies to manage domestic affairs. These local bodies consisted of a democratically elected representative body and an executive body that was accountable to the representative body. The main focus of this idea was that the legislative body and the executive body represent the will of the people of the Caribbean parts of the Kingdom. Until then the objections against the (then) existing constitutional framework were mainly focused on the absence of a democratically elected parliament. Also, the fact that the non-elected Governor appointed the members of the executive body and this body could govern without restrictions to democratic accountability, was ground for discontent of the people of the Caribbean parts of the Kingdom.

The committee in charge of defining the future of the relations between the former colonies and the Kingdom (*Commissie De la Try Ellis*) did not exhaustively catalog the domestic affairs that would supposedly be managed by the local bodies. Domestic affairs were affairs that were not considered common affairs of the Kingdom.

In 1948 the Interim-act was enacted, providing in a democratically elected parliament in Curacao. The executive body was no longer appointed by the administration in The Hague, but composed based of support by a parliamentary coalition. The local bodies (e.g. parliament and the executive government) were authorized to attend to domestic affairs. These domestic affairs concerned the (internal) safety and security, as well as the parliamentary authority to enact the national budget.

In anticipation of the enactment of the Charter, autonomy for the Caribbean parts of the Kingdom meant being the master in one's own house and to determine the rules of such house. This fundamental perception formed the basis on which the Charter was drafted. The partners within the Kingdom agreed to make the concept of autonomy, defined as the competency to independently attend to domestic affairs, the leading principle for the new constitutional framework of the Kingdom. This principle is reflected in article 41 of the Charter, which (still)

reads as follows: “The Netherlands, Aruba, Curacao and Sint Maarten independently conduct their domestic affairs.”

The wording of article 41 of the Charter is considered to express the fundamental perception of the concept of autonomy as of the proclamation of the Charter in 1954. However, one may consider it remarkable (to say the least) that such a leading principle as the autonomy of the Caribbean countries, is solely reflected in article 41 of the Charter, and without the explicit mentioning of the principle as such.

The right to self-determination as standard of review for the autonomy of the Caribbean countries of the Kingdom

Article 73 of the Charter of the United Nations (hereinafter: UN Charter) reflects the right to self-determination. It has provided for a legal framework which stipulates obligations on former colonizing nations to develop the political, economic, social and educational advancement of the former colonies, and to develop self-government, while considering the political aspirations of the people.

The Charter does not mention the right to self-determination. Throughout the years there have been different views on the meaning of the right to self-determination. Some have claimed it is non-existent in the Kingdom, while others claimed article 73 of the UN Charter only means that overseas territories may become sovereign (and independent) countries if and when they desire to. Others have claimed that article 73 of the UN Charter provides the Caribbean territories an absolute right to determine their constitutional position within the Kingdom. In that last view, the Netherlands, as former colonizing nations, should simply accept whatever constitutional position is chosen by (the people of) the Caribbean territories.

The right to self-determination is (still) of substantial importance for the (constitutional) relations between the Caribbean territories, the Netherlands and the Kingdom. It appears this principle is mainly used to determine the constitutional status of the Caribbean territories. In this respect, there appears to have been given little to no attention to the other aspects of the right of self-determination, being the positive obligations of former colonizing countries to economic, social and educational advancement.

Aruba's permanent status aparte

Aruba has pleaded for autonomy firmly throughout the years. Prior to the enactment of the Charter, Aruba took part of the roundtable conference together with Curacao to discuss the structure of the Kingdom in the decolonization period. At that time Aruba accepted a constitutional structure in which Curacao was granted a more dominant position within the Netherlands Antilles. When that imbalance began causing political conflicts, Aruba started to plead for (phased) independence, which later became a more permanent ‘status aparte’.

The constitutional status of Aruba was used an example in the referendums for a new constitutional status of Curacao and Sint Maarten in 2000-2005. The country of the Netherlands Antilles was to be dissolved and Curacao and Sint Maarten would start off as autonomous countries within the Kingdom as of 10-10-'10, governed by their own democratic society.

Similar to Aruba, Curacao and Sint Maarten now separately have their own constitution, a Governor as representative of the Crown, a parliament and the autonomy to determine their domestic affairs independently.

What does the guarantee function of the Kingdom entail?

Autonomy brings responsibility. This is also reflected in article 43 paragraph 1 of the Charter, which stipulates that all countries in the Kingdom shall promote the realization of fundamental human rights, legal certainty and good governance. In article 43 paragraph 2 of the Charter the Kingdom is assigned to safeguard the realization of fundamental rights, legal certainty and good governance. This mission statement of the Kingdom shall be activated after the countries have been made aware of their responsibilities and still fail to achieve the realization of fundamental rights, legal certainty and good governance in accordance with article 43 paragraph 2 of the Charter.

In the second part of this book a description is provided of the meaning of good governance in the context of article 43 of the Charter. Particular attention is given to the aspect of the transition from autonomous realization of good governance by the Caribbean countries, to guarantee function and enforcement by the Kingdom government.

The concept of constitutionalism

The constitutional framework of the Kingdom may be best described as a framework *sui generis*. The Kingdom can be considered as a hybrid state form, as it contains characteristics from both federal state forms as decentralized union state forms.

The Charter is based on the principles of autonomy for the Caribbean countries and equivalence between the countries within the Kingdom. The Charter is a product of the decolonization process that was initiated before World War II and got accelerated after the declaration of independence by Indonesia in 1948. Therefore, the Charter did not endure constitutional developments similar to the Dutch Constitution or other elder (written) constitutions. As a result, the organizational principle of the concept of constitutionalism can be considered the leading principle for the (academic) consideration of the Charter.

In respect of the guarantee function of the Kingdom in effecting good governance, the Charter nor the official explanatory notes provide comprehensive guidance on the manner in which this guarantee function is to be executed by the Kingdom. The Charter does not provide in any normative standards in regards of the execution of the guarantee function of the Kingdom. The only guidance in this respect is given in the official explanatory notes to the Charter, which state that any intervention by the Kingdom shall only be justified if the Caribbean country has structurally failed to comply to the norms and standards pursuant to the Charter.

Good governance

The concept of good governance, as mentioned in article 43 of the Charter, is not defined in the Charter or the official explanatory notes. Good governance may be considered to be a dynamic concept. Its meaning, as well as the normative standards to which the Caribbean countries are

required to adhere, may evolve along the course of time. The meaning of good governance pursuant to article 43 of the Charter may be related to the international definition of good governance.

In practice, good governance pursuant to article 43 of the Charter seems to contain two components. The first component relates to sound financial governance. This means that the Caribbean countries of the Kingdom are expected to maintain high standards of sound public finances. The second component of good governance pursuant to article 43 of the Charter is related to the principles of the democratic rule of law. Within the Kingdom, especially within the administration in The Hague, there has been a fear for the self governance by the Caribbean territories to degrade to a stereotypical South American example (of dictatorship and civil war). Therefore, the Caribbean countries are expected to maintain high standards of integrity regarding the public administration and thus to prevent nepotism, political favoritism and other forms of corruption.

Supervision and intervention in the Caribbean countries of the Kingdom

The guarantee function as stipulated by article 43 paragraph 2 of the Charter, does not provide in any powers to intervene in Aruba, Curaçao and Sint Maarten. The intervention powers of the Kingdom government are laid down in article 44, 50 and 51 of the Charter.

The instruments that the Kingdom government has at its disposal to intervene in the Caribbean countries are similar to the instruments of supervision and intervention of the central government on provinces and municipalities in the Dutch decentralized unitary state. The instruments the Kingdom government may use to enforce its guarantee function pursuant to article 43 of the Charter, such as (i) (prior) approvals, (ii) the cancellation of legislative measures and (iii) general measures to remedy serious negligence by a public body, originate from the instruments that the Dutch central government may use to intervene in decentralized public entities in The Netherlands. The instruments, as used in The Netherlands to intervene in decentralized public entities in The Netherlands, have evolved along the lines of the development of the Dutch decentralized unitary state.

Supervision and intervention pursuant to the Charter

The Charter contains three ‘Dutch’ instruments of supervision and intervention the Kingdom government may use. The first instrument is that Aruba, Curaçao and Sint Maarten require approval from the Kingdom government to amend certain provisions in their constitutions. The second instrument is laid down in article 50 of the Charter which provides the Kingdom government the power to suspend or annul legislative or administrative measures taken in Aruba, Curaçao and Sint Maarten. The third instrument is the power of the Kingdom government to impose general measures in the event any organ of Aruba, Curaçao and Sint Maarten fails to enact an obligation prescribed by the Charter, an international regulation or a Kingdom act.

In principle, the Kingdom government shall use the aforementioned drastic instruments prudently. I do not share the presumption that the mere existence of the Kingdom government’s power to suspend and annul legislative or administrative measures in itself has a preventive

effect. In my opinion the far-reaching effect of such measure, together with the lack of political will to go down the road of such drastic intervention, are the main reasons the Kingdom government has not suspended or annulled a National Ordinance enacted by Aruba, Curacao or Sint Maarten yet. There is a strong case to be made for this reluctance. In most cases a diplomatic solution was found. Furthermore, the use of an escalation ladder in which the Governors played a crucial role, prevented the further use of drastic intervention measures.

The instrument provided in article 51 of the Charter is the most drastic of the intervention measures the Kingdom government may use to intervene in Aruba, Curacao and Sint Maarten. In chapter 13 of this book a description is provided of the conditions the Kingdom government shall adhere to in order to use the powers granted in article 51 of the Charter. It seems the strict conditions, as stipulated in the official explanatory notes of the Charter, were not followed when the Kingdom government imposed general measures pursuant to article 51 of the Charter in Curacao on 3 April 2017 to safeguard the upcoming parliamentary elections. This example of intervention in Curacao means that imposing general (kingdom) measures pursuant to article 51 of the Charter does not necessarily mean the entire government is neutralized, even though the official explanatory notes may suggest otherwise.

This presumption is enforced by the expressions of the Minister of Internal Affairs and Kingdom Relations after the instructions imposed on Curacao based on the Kingdom Act on financial supervision in 2012 and 2019. The Minister conveyed to the Second Chamber of the Dutch Parliament that, if Curacao would fail to comply with the instructions imposed by the Kingdom government, the use of article 51 of the Charter would be considered. This does not appear to be an illogical thought. In my opinion article 51 of the Charter does not necessarily have to be interpreted as strictly as may have been done in the official explanatory notes. I believe article 51 of the Charter suits perfectly for incidental and proportionate use, as was the case in Curacao on 3 April 2017.

Instructions to the Governor as instrument for intervention

In 2013 it was the first time the Kingdom government intervened in domestic affairs of a Caribbean country in the Kingdom by providing instructions to the Governor pursuant to article 15 of the Regulations for the Governor of Sint Maarten (hereinafter Reg.Gov.).

Instructions, as instruments of intervention to be used by the Kingdom government, also originate from the supervision and intervention instruments as used in the decentralized unitary state of The Netherlands. It is designed to keep the decentralized public entities (e.g. provinces and municipalities) in check prior to using the more drastic intervention measures.

The constitutional position of the Governor is complex. The Governor is organ of the country (of Aruba, Curacao or Sint Maarten) and acts as representative of the King. The Governor also has a (restricted) supervisory role. The Governor is authorized to suspend legislative and administrative measures (i.e. national ordinances and national decrees) if he considers such matters in violation of the Charter, an international regulation, a Kingdom Act or the interests of the Kingdom. This is a restricted competence; ultimately the Kingdom government decides whether a legislative or administrative measure is (further) suspended or annulled.

Pursuant to article 15 paragraph 1 of the Reg.Gov., the Kingdom government has the authority to give the Governor instructions on how to execute its (supervisory) powers. In the explanatory memoranda of the instructions given to the Governor of Sint Maarten in 2013 and 2014, the organs of Sint Maarten were obliged to cooperate with the execution of the instructions given to the Governor. This seems contrary to the principles of legal certainty and legality. The compulsory cooperation also contradicts the existing administrative relations within the Kingdom. The Kingdom's authority to give instructions to the Governor pursuant to article 15 of the Reg.Gov. lacks external effect and is solely applicable in the legal relationship between the Kingdom government and the Governor. The instructions given to the Governor Sint Maarten in 2013 to conduct research to the integrity of the administration and in 2014 to assess the integrity of candidate-ministers may be considered to exceed the powers granted to the Kingdom government. Crossing the lines of the principles of legal certainty and legality in such a manner puts the Governor in a difficult position. It undermines his position as being above parties.

Supervision and intervention on the basis of consensus

As of 10-10-'10 a new chapter was added to the supervision and intervention powers of the Kingdom government on Curacao and Sint Maarten. The Kingdom Act on financial supervision (hereinafter: Financial Supervision Act) introduced a new dimension in this respect.

At the time of the Interim-regulations of 1948, determining the national budget was considered an autonomous matter of the Caribbean countries of the Kingdom. As of then, the parliaments were exclusively authorized to approve and enact the national budget. Despite the fact that the Netherlands Antilles encountered excessive debt accumulation, the Kingdom government did not intervene until the preparatory phase towards 10-10-'10.

As a condition to debt restructuring for the debt accumulation of the Netherlands Antilles, Curacao, Sint Maarten and The Netherlands agreed to establishing a structure and legal framework for budget supervision. The Financial Supervision Act stipulates obligations on Curacao and Sint Maarten regarding procedural aspect of the national budget, as well as substantive norms the national budget must adhere to. Curacao and Sint Maarten are expected to enact a balanced budget, taking into account restricted debt ratios and the total budget of the collective sector. The Financial Supervision Act established a budget reviewing committee (*College financieel toezicht*, hereinafter: Cft). The Financial Supervision Act also granted the Kingdom government the power to give the governments of Curacao and Sint Maarten instructions regarding their national budgets.

The Cft advises the governments of Curacao and Sint Maarten and the Kingdom government. In this respect, the Cft acts as an independent body with advisory and supervisory tasks.

The Financial Supervision Act was supposed to have a temporary applicability. However, based on the results of the evaluations, the Kingdom government has decided (on multiple occasions) to prolong the applicability of the Financial Supervision Act for both Curacao and Sint Maarten.

As the budgetary law is historically considered a domestic affair, rather than a competency of the Kingdom (government), the powers of the Kingdom government pursuant to the Financial Supervision Act appear to infringe the autonomy of Curacao and Sint Maarten. However, this

infringement may be considered justifiable. Firstly because of the fact that Curacao and Sint Maarten consented to the powers granted to the Kingdom government in exchange for (state) debt restructuring as accumulated by the former Netherlands Antilles and by the individual Island Territories of Curacao and Sint Maarten. Secondly, sound financial management may be considered to be an element of good governance pursuant to article 43 of the Charter. Curacao and Sint Maarten made arrangements regarding financial supervision, in execution of their responsibility pursuant article 43 of the Charter, in respect of the obligation to ensure good governance.

The financial supervision regime under the Financial Supervision Act also provides Curacao and Sint Maarten certain benefits. The advisory role of the Cft, consisting of a team of experienced professionals, can contribute in a positive manner in the efforts of the Caribbean countries to strengthen their budgetary discipline. Also, under the Financial Supervision Act Curacao and Sint Maarten may procure loans at beneficial terms and conditions from The Netherlands. Not having to acquire loans on the capital market against much less favorable terms (i.e. interest and payment terms), may save Curacao and Sint Maarten money.

The execution of the supervision powers of the Kingdom in practice

The guarantee function of the Kingdom pursuant to article 43 of the Charter, used as legal basis for the interventions in Sint Maarten (2013 and 2014) and Aruba (2014) via instructions to the Governor. This may be considered as somewhat problematic, as the guarantee function as laid down in article 43 of the Charter, does not grant the Kingdom any (concrete) intervention powers. The only remedial powers the Kingdom government has at its disposal to perform its duties under the guarantee function are laid down in article 50 and article 51 of the Charter. Therefore, the instructions the Kingdom government gave to the Governors of Sint Maarten and Aruba to conduct (further) investigations, could not be based on article 43 of the Charter or any other intervention instrument pursuant to the Charter.

As for the content of the instructions given to the respective Governors of Sint Maarten and Aruba, the following complication arises. The Governor is not granted any supervisory powers by law. He is not authorized to demand information or to enter premises (without prior consent of the owner of the premises). Immediately after the 2013 instruction to the Governor of Sint Maarten, the Sint Maarten government declared not to cooperate with the execution of the instructions (e.g. the investigation committee assigned by the Governor) given by the Kingdom government, as the Sint Maarten had already assigned its proper investigative committee. Fortunately, this did not lead to a (further) collusion or conflict, as the two assigned committees cooperated in the execution of their respective tasks. However, one may question what would have happened if for example a minister or a civil servant would refuse to cooperate with the investigative committee assigned by the Governor in the execution of its powers as granted by the Kingdom Decree containing the instructions to the Governor.

The above also applies for the obligations to comply and provide (or produce) information as imposed on the government of Aruba in the instructions of 2014. Article 15 of the Reg.Gov. does not provide a valid legal basis to impose mandatory compliance via the explanatory memorandum to the Kingdom Decree containing the instructions to the Governor of Aruba. The mere reference to article 24 of the Reg.Gov. is insufficient to remediate such legal deficit. Finally, the constitutional

dual role of the Governor may be imbalanced if the government of Aruba (or in the case of Sint Maarten, the Sint Maarten government) refuses to cooperate with the Governor in its capacity as organ of the Kingdom.

The Kingdom government based its instructions to the Governors of Sint Maarten and Aruba on the Kingdom's guarantee function as provided by article 43 of the Charter. However, for the execution of supervision powers or in order to impose intervention measures that affect the autonomy of Sint Maarten or Aruba, a more substantive legal basis is required. The use of supervision powers and the subsequent use of intervention measures, without a proper legal basis may be considered a violation of the principle of legality. After all, the principle that no act of government may be executed without a proper legal basis, also applies to the Kingdom government. In order to grant additional powers to the Governor, the Reg.Gov. must be amended and for such amendment the (legislative) cooperation of all countries in the Kingdom is required. Until such amendment the intervention via instructions to the Governor such as those in 2013 and 2014, may be considered in contradictory to the principle of vertical division of powers, as element of the concept of constitutionalism.

The Governor of Curacao, acting as organ of the Kingdom, has refused to ratify (i) the decision if the Curacao government to postpone the parliamentary elections (2017) and (ii) the 80-20 legislation. By using such powers independently, the Governor of Curacao has shown that no prior instructions of the Kingdom government ex article 15 Reg.Gov. are needed to guarantee the enforcement of Kingdom law. The legal framework of article 21 Reg.Gov. in conjunction with article 51 of the Charter appear to function properly.

Final conclusions

The instruments of supervision and intervention, as granted to the central government of the Netherlands served as templates for the powers granted to the Kingdom government in respect of supervision on the Caribbean countries of the Kingdom. The constitutional relations between the Dutch central government are different from the constitutional relations between the Kingdom and the Caribbean countries of the Kingdom pursuant to the Charter. Also, the instruments, as laid down in Dutch legislation and used in practice, have been evolving along the lines of the Dutch constitutional framework. As for the instruments pursuant to the Charter and the constitutional relations within the Kingdom, the developments have been different. The right to self-determination, as granted by the UN Charter, also is an important factor in this respect. Therefore, my conclusion is that the instruments as used in the Dutch constitutional framework may be considered less useful for similar use in the supervision and intervention in the Caribbean context. For example, the use of the authority to give a Governor instructions has led to resistance and debate in the Caribbean countries.

The unilateral use of intervention powers gets more complicated as there (still) is no dispute resolution procedure within the Kingdom and there are no effective remedies at the disposal of the Caribbean countries, such as (impartial) judicial review of acts and decisions of the Kingdom government. Even in 2019, the Kingdom government still has the ultimate power to overrule the Caribbean countries' representatives in the Council of Ministers of the Kingdom and therewith act and decide without a proper opportunity for an affected Caribbean country to contest the use of supervision and intervention powers by the Kingdom.

The central research question of this research was to discover the boundaries of the supervision and intervention powers of the Kingdom government in respect of the autonomy of the Caribbean countries in the Kingdom. The concept of autonomy of the former colonies of the Netherlands has evolved throughout the course of years and constitutional reforms within the Kingdom. In the period towards the proclamation of the Charter, the people of the Caribbean territories were mainly focused on obtaining self-governance by (democratically) elected representatives. At that time, determining the national budget and the public expenditures without intervention from 'The Hague' was also of importance to the Caribbean territories.

In the course of years after the proclamation of the Charter, Aruba put more effort in its legal battle for direct relationships with the Netherlands and the Kingdom. According to the Aruban people, autonomy meant abandoning the Netherlands Antilles and obtaining a *status aparte* while workings towards sovereignty.

In the period towards the dismantling of the Netherlands Antilles (per 10-10-'10), the autonomy of Curacao and Sint Maarten has been (re)defined to their current constitutional status. This constitutional status is similar as the *status aparte* that has been granted to Aruba in 1986. Aruba, Curacao and Sint Maarten now bear the responsibility for their own domestic affairs and are expected to maintain a democratic society subject to the rule of law. This level of autonomy also brings further responsibilities. The Caribbean countries of the Kingdom are independently responsible for the realization of the fundamental human rights and freedoms, legal certainty and good governance. According to article 43, paragraph 2 of the Charter the Kingdom shall guarantee the realization of the fundamental human rights and freedoms, legal certainty and good governance. The Charter grants the Kingdom government several supervision and intervention powers to effectuate the guarantee function of the Kingdom.

One may assume that every intervention enacted by the Kingdom government in accordance with the powers granted in the Charter, may be considered an infringement of the autonomy of the affected Caribbean country. Whether such intervention may be considered justifiable, depends on the circumstances which have led to the intervention and the (proportionate) manner in which the Kingdom government has executed its supervision and intervention powers, in accordance with the principles of legality, legal certainty and good governance.

The interventions of the Kingdom government after 10-10-'10, appear to cross the boundaries of their autonomy further than the Caribbean countries, especially Curacao and Sint Maarten, have bargained for. Illustrative in this respect are (i) the instructions given to Curacao pursuant to the Financial Supervision Act in 2012, which the Council of State for the Kingdom considered without proper legal basis, (ii) the instructions given to the Governor of Sint Maarten in 2013 and 2014 and (iii) the decision to prolong the Financial Supervision Act for Curacao in 2015.

Being an autonomous country within the Kingdom brings great responsibility for Aruba, Curacao and Sint Maarten. The guarantee function of the Kingdom, as stipulated by article 43 paragraph 2 of the Charter, is considered an *ultimum remedium* in the event a Caribbean country fails to comply with its responsibilities under article 43 paragraph 1 of the Charter. This responsibility entails the duty to ensure (the perception of) good governance and sound financial management. Based on the incidents after 10-10-'10, it appears supervision and intervention, in accordance with the

powers granted to the Kingdom government in the Charter and the Financial Supervision Act, are (still) not obsolete.

The constitutional framework of the Kingdom is more complex than it appears at first sight from the wording of the Charter. There are various historical, cultural and political reasons for the complexity of the constitutional relations between the countries of the Kingdom. The Charter is considered a constitutional document that, from a Caribbean perspective, serves the purpose to defend the former colonies against unjustified infringements of their autonomy. On the other hand, from a Dutch-European perspective, the Charter is considered to obstruct proper administrative intervention to enforce good governance.

Challenges in respect of the responsibility to ensure good governance in accordance with the Charter can be overcome, if the countries in the Kingdom truly cooperate to achieve progress. This could eventually make the supervision and intervention powers of the Kingdom government, as stipulated in the Financial Supervision Act (and other Kingdom acts based on consensus), obsolete. From that (new) starting position, the *ultimum remedium* character of the supervision and intervention instruments pursuant to the Charter can be upheld, as was originally intended by the legislator of the Charter in 1954.

Samenvatting

Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat sinds 10 oktober 2010 (10-10-'10) uit vier landen: Aruba, Curaçao, Nederland (inclusief de openbare lichamen BES) en Sint Maarten. De Caribische landen van het Koninkrijk behartigen hun interne aangelegenheden zo veel mogelijk zelfstandig en zijn tegelijkertijd verantwoordelijk voor het gezamenlijk behartigen van de gemeenschappelijke belangen van het Koninkrijk. De Caribische landen van het Koninkrijk hebben daarbij een ruime mate van autonomie. Wel zijn de landen volgens het Statuut voor het Koninkrijk gebonden aan de verplichting om de fundamentele mensenrechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur te verwezenlijken. Aan het Koninkrijk zijn in het Statuut instrumenten toegekend die het mogelijk maken toezicht te houden en zo nodig, in te grijpen in het (autonome) bestuur van de Caribische landen. Dit wordt de waarborgfunctie van het Koninkrijk genoemd.

In zijn proefschrift heeft Aubrich Bakhuis onderzocht wat de betekenis is van de autonomie van de Caribische landen in het Koninkrijk en hoe die autonomie wordt begrensd door het toezicht door het Koninkrijk. Wat betekende autonomie in de aanloop naar de afkondiging van het Statuut voor Koninkrijk der Nederlanden? Hoe verhoudt de autonomie van de Caribische landen zich tot het recht op zelfbeschikking van voormalige koloniën, zoals dit door de Verenigde Naties is gedefinieerd? En wat was de betekenis van het begrip autonomie voor Aruba, toen het nog onderdeel uitmaakte van de Nederlandse Antillen? Deze vragen zijn vervat in de volgende centrale onderzoeksvraag:

“Hoe verhoudt de autonomie van de Caribische landen van het Koninkrijk zich tot de wijze waarop het toezicht op deze landen is vormgegeven en de wijze waarop de toezichtsbevoegdheden door het Koninkrijk worden uitgeoefend?”

In het proefschrift wordt een uiteenzetting gegeven van de belangrijkste toezichts- en interventiebevoegdheden van het Koninkrijk. De instrumenten die in het Statuut aan het Koninkrijk zijn toegekend, zijn vooral gebaseerd op de bevoegdheden die in Nederland worden gebruikt voor het toezicht op de provincies en gemeenten. Voorbeelden hiervan zijn het vernietigingsrecht, de taakverwaarlozingsregeling (ook wel de indeplaatsstelling genoemd) en het geven van aanwijzingen. Toch zijn er ook wezenlijke verschillen. Zo hebben de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten specifieke taken in de handhaving van het koninkrijksrecht. De Caribische landen zijn ook onderworpen aan financieel toezicht, dat wordt uitgevoerd door daarvoor speciaal ingerichte Colleges financieel toezicht. Het begrotingsrecht behoort tot de autonome sfeer van de Caribische landen, maar door de regeling in een rijkswet is dit voor Curaçao en Sint Maarten een koninkrijksaangelegenheid geworden. Dit geldt ook voor de andere onderwerpen die per 10-10-'10 in consensus-rijkswetten zijn geregeld, zoals de inrichting van het openbaar ministerie en de organisatie van de politie.

Het antwoord op de vraag of en hoe de op het Statuut en (consensus-)rijkswetten gebaseerde instrumenten van toezicht en interventie de autonomie van de Caribische landen begrenzen, wordt voornamelijk beantwoord door de wijze waarop het Koninkrijk deze instrumenten heeft ingezet. Gebleken is dat de Gouverneurs een cruciale rol spelen in de handhaving van het koninkrijksrecht en het waarborgen van de deugdelijkheid van het bestuur. De inzet van de Gouverneurs kan voorkomen dat vanuit 'Den Haag' drastische(re) maatregelen moeten worden genomen die in vergaande mate ingrijpen in de autonomie van het bestuur van de Caribische landen. Tegelijkertijd zit er een afbreukrisico voor de constitutionele positie van de Gouverneur, wanneer hij wordt ingezet bij de waarborgfunctie van het Koninkrijk. Dit geldt met name voor de aanwijzingen die vanuit Den Haag aan de Gouverneur zijn gegeven. Hoewel interventie in sommige gevallen terecht blijkt te zijn geweest, heiligt het doel niet alle middelen. Zolang er voor de Caribische landen geen mogelijkheid is om een geschil over het optreden van de

koninkrijksregering voor te leggen aan een onafhankelijke (rechterlijke) organisatie, blijft de inzet van toezichts- en interventiebevoegdheden problematisch. Bij de plechtige afkondiging van het Statuut door Koningin Juliana in 1954 stond de autonomie van de Caribische landen voorop en werd de waarborgfunctie van het Koninkrijk geacht een '*ultimum remedium*' te zijn.

In de afgelopen 10 jaar is een aantal keer met lichtere en zwaardere instrumenten ingegrepen in het autonome bestuur van de Caribische landen om de deugdelijkheid van het bestuur te waarborgen. Of dit nou terecht was of niet, uiteindelijk gaat het er voor de Caribische landen om dat ook de koninkrijksregering zich aan de spelregels houdt in de uitoefening van de waarborgfunctie. En dat is niet altijd even duidelijk het geval geweest. Zolang er voor de Caribische landen geen onafhankelijke scheidsrechter is aangewezen die bindende oordelen kan geven over geschillen binnen het Koninkrijk, blijft het ingrijpen in het bestuur van de Caribische landen onderwerp van discussie.

Curriculum Vitae

Gregory Aubrich Haëzer (Aubrich) Bakhuis is op 28 oktober 1981 geboren in Apeldoorn. Aubrich ging naar de middelbare school in Curaçao aan het Peter Stuyvesant College (nu 'Kolegio Jandi Paula') en deed eindexamen havo in Nederland aan het Zwijsencollege in Veghel, met als profiel Natuur en Techniek.

Na de middelbare school is Aubrich vier jaar werkzaam geweest als Marinier Eerste Klasse bij het Korps Mariniers. Bij de Mariniers heeft hij verschillende functies vervuld en (interne) opleidingen gevolgd. In 2005 is Aubrich begonnen aan het propedeusejaar van de opleiding hbo-rechten aan de Haagse Hogeschool. Na het behalen van de propedeuse is Aubrich in 2006 overgestapt naar de Erasmus Universiteit Rotterdam om daar de Bacheloropleiding Rechtsgeleerdheid aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid (nu 'Erasmus School of Law') te volgen. In 2010 voltooide Aubrich de mastervariant Staats- en Bestuursrecht, eveneens aan de Erasmus School of Law. Aubrich schreef een masterscriptie over de overeenkomsten en de verschillen tussen de instrumenten van bestuurlijk toezicht op de Nederlandse gemeenten en die op de openbare lichamen BES.

Aubrich heeft tijdens zijn studie verschillende juridische functies vervuld. In 2008 begon hij als jurist bij De Aanbesteder in Den Haag, waar hij in teamverband aanbestedende diensten en (kandidaat-)inschrijvers voorzag van (juridisch) advies in Europese aanbestedingstrajecten. In 2009 heeft hij als onderzoeks- en werkstudent gewerkt op de juridische afdeling van multinational Rijk Zwaan Zaadteelt en Zaadhandel B.V. in De Lier. In de periode 2009-2011 was Aubrich student-assistent bij de sectie Staats-en Bestuursrecht van de Erasmus School of Law.

Aubrich begon in maart 2011 als promovendus bij de sectie Staats-bestuursrecht van de Erasmus School of Law aan zijn proefschrift. Behalve het verrichten van zijn promotieonderzoek, (co-)publiceerde Aubrich verschillende artikelen en annotaties op het terrein van het koninkrijksrecht. Ook was hij voorzitter van de promovendivereniging van de Erasmus School of Law en coördinator van het facultaire diversiteitsprogramma voor studenten. Aubrich was ook actief in het onderwijs van de bacheloropleiding Rechtsgeleerdheid en de master Staats- en bestuursrecht. Na zijn uitdiensttreding bij de Erasmus School of Law in 2015 bleef hij als buitenpromovendus verbonden aan de Erasmus School of Law.

Sinds juli 2015 is Aubrich werkzaam als advocaat bij VanEps Kunneman VanDoorne in Curaçao in het team Bestuursrecht en in het team Governance, Risk and Compliance. Aubrich richt zich in zijn praktijk op juridische vraagstukken in het publieke domein, waaronder het toezicht en de handhaving in de financiële sector, governance vraagstukken in de publieke sector, algemeen bestuursrecht, telecomrecht, schaarse vergunningen, de privatisering van overheidsentiteiten en comptabiliteitsvraagstukken.

Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat sinds 10 oktober 2010 uit vier landen: Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten. De Caribische landen van het Koninkrijk hebben een ruime mate van autonomie bij de behartiging van hun eigen aangelegenheden, maar zijn daarbij gebonden aan de verplichting om de fundamentele mensenrechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur te verwezenlijken. Aan de koninkrijksregering zijn instrumenten toegekend die het mogelijk maken daar toezicht op te houden en zo nodig, in te grijpen. Dit wordt de waarborgfunctie van het Koninkrijk genoemd.

De centrale onderzoeksvraag van het promotieonderzoek van Aubrich Bakhuis is de vraag naar de betekenis van de autonomie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en of en zo ja, hoe die autonomie wordt begrensd door de waarborgfunctie van het Koninkrijk. In dit boek is een beschrijving gegeven van de rechtshistorische context van het begrip 'autonomie' in het Koninkrijk der Nederlanden. Vervolgens is een uiteenzetting gegeven van de belangrijkste toezichts- en interventiebevoegdheden van het Koninkrijk. Aan de hand van praktijkvoorbeelden is de wijze waarop het Koninkrijk is omgegaan met de toezichts- en interventiebevoegdheden geanalyseerd. Het antwoord op de vraag of, en hoe de op het Statuut en (consensus-)rijkswetten gebaseerde instrumenten van toezicht en interventie de autonomie van de Caribische landen begrenzen, wordt voornamelijk beantwoord aan de hand van de wijze waarop het Koninkrijk deze instrumenten heeft ingezet.